

# **DIREITO CONSTITUCIONAL DE ANGOLA**



JORGE BACELAR GOUVEIA

Professor Catedrático e Coordenador do Doutoramento em Direito da NOVA

Direito/Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto

Presidente do Instituto do Direito de Língua Portuguesa

Diretor da *Revista do Direito de Língua Portuguesa*

Agregado, Doutor e Mestre em Direito

Jurisconsulto e Advogado

# DIREITO CONSTITUCIONAL DE ANGOLA

PARTE GERAL  
PARTE ESPECIAL



LISBOA/LUANDA

2014

## **DIREITO CONSTITUCIONAL DE ANGOLA**

AUTOR

JORGE BACELAR GOUVEIA

EDITOR

IDILP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa

Campus de Campolide

1099-032 Lisboa

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

NORPRINT

Março, 2014

DEPÓSITO LEGAL

373291/14

ISBN

978-989-97857-2-4

Os dados e as opiniões inseridas na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

*Aos meus Alunos Angolanos,  
que o Tempo e o Espaço têm vindo a aproximar.*



## PREFÁCIO

A publicação do livro *Direito Constitucional de Angola* pelo Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia vem dar resposta a uma necessidade que há muito se sente no ensino desta disciplina em Angola: a existência de um manual que aborde as matérias relativas ao Constitucionalismo angolano.

Jorge Bacelar Gouveia é um Professor de Direito que há muitos anos está ligado ao estudo do Direito Constitucional angolano, quer na elaboração de estudos, quer na condição de arguente em defesas de teses de doutoramento de angolanos que têm feito os seus estudos pós-graduados em Portugal.

Tive o prazer de ter Bacelar Gouveia como arguente na minha tese de doutoramento, em Coimbra, Maio de 2009, e com ele trabalhar na preparação do primeiro curso de doutoramento de direito em Angola e que está a ser ministrado na Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto.

Amigo e companheiro, Bacelar Gouveia tem o conhecimento necessário para publicar um livro sobre o Direito Constitucional de Angola e abordar matérias tão complexas como o sistema político, que está desenvolvido no Capítulo VIII, a Organização do Poder do Estado, ou o Poder Local, que está inserido no Capítulo X do livro.

O livro desenvolve, igualmente, outras matérias que são comuns no estudo de Direito Constitucional, como são os conceitos de Direito Constitucional, o Constitucionalismo, o Estado e a Constituição. A Parte II do livro faz um passeio pela Constituição de 2010 e estuda um conjunto de matérias importantes como são os Princípios Fundamentais, os Direitos e Deveres Fundamentais, a Organização Económica, Financeira e Fiscal, a Administração Pública e as Garantias da Constituição e Controlo da Constitucionalidade.

Este livro vai, decerto, ajudar os estudantes e os profissionais do direito a melhor conhecerem a realidade angolana, a sua Constituição e o Constitucionalismo angolano.

Luanda, 5 de Março de 2014.

RAUL CARLOS VASQUES ARAÚJO

Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional de Angola

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto



## NOTA PRÉVIA

1. É com enorme alegria que se dá a estampa o *Direito Constitucional de Angola*, numa edição promovida por algumas instituições e a quem, penhoradamente, muito agradeço todo o empenho que colocaram na sua concretização.

Eis uma ocasião feliz pela possibilidade de finalmente reunir os materiais normativos, jurisprudenciais e doutrinários exigíveis para a elaboração de um manual universitário especificamente dirigido ao Direito Constitucional de Angola, tomando como ponto de partida o meu *Manual de Direito Constitucional*, já em cinco edições e para o qual remeto considerações mais gerais e teóricas.

No âmbito da Ciência do Direito de Angola, é o primeiro esforço doutrinário globalmente explicativo do respetivo Direito Constitucional, destinando-se a todos os muitos interessados neste preponderante setor do Direito, desde os estudantes dos diferentes ciclos aos profissionais forenses, como magistrados, procuradores e advogados, passando ainda naturalmente pelos políticos e pelos professores universitários de Direito.

Este ensejo é ainda para mim um momento de grata saudade do tempo em que, tendo vivido em Luanda, pude trabalhar na Assembleia Nacional, no âmbito de um projeto de assistência técnica, tendo então redigido um pequeno livro precisamente intitulado *Introdução ao Direito Constitucional de Angola*, oferecido em circulação restrita no contexto desse trabalho de consultoria jurídico-constitucional em 2002, em resultado de um curso ministrado a Deputados e altos quadros parlamentares nos dias 29 e 30 de abril e 2 e 3 de maio de 2002.

2. Este é o segundo de vários estudos que se integram numa linha de investigação recentemente dedicada ao Direito Constitucional de Língua

Portuguesa no âmbito de um esforço conjunto do IDiLP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa ([www.idilp.net](http://www.idilp.net)) e do CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade ([www.cedis.fd.unl.pt](http://www.cedis.fd.unl.pt)), ambos com conexão com a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa ([www.fd.unl.pt](http://www.fd.unl.pt)).

Este é um trabalho que, de resto, se insere bem no itinerário que eu próprio tenho realizado nos Estados de Língua Portuguesa, que conheço bem e que tenho visitado frequentemente, além de já ter vivido em Moçambique por dois anos, onde desenvolvi atividades de natureza académica e de consultoria jurídica.

Mas o *Direito Constitucional de Angola* é ainda uma obra que, por junto com a investigação conjunta do IDiLP e do CEDIS, diz muito à atividade pedagógica e científica que a própria NOVA Direito – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa tem efetuado no Direito de Língua Portuguesa, de que são exemplos eminentes os cursos de doutoramento e de mestrado realizados em parceria com a ESD-ISCTEM – Escola Superior de Direito do Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique – e a FDUAN – Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto – e já com várias edições, de cuja coordenação tenho sido sucessivamente incumbido.

3. É justo deixar aqui públicos agradecimentos a todos aqueles que, direta ou indiretamente, com o seu estímulo, com a sua palavra amiga, com o seu desafio, contribuíram para que este *Direito Constitucional de Angola* fosse uma realidade, havendo igualmente lugar a alguns agradecimentos específicos:

- em Angola, agradeço a Adérito Correia, André Victor, António Rodrigues Paulo, Carlos Burity da Silva, Carlos Feijó, Carlos Teixeira, Elisa Rangel, Hermenegildo Avelino, Luzia Sebastião, Raul Araújo e Rui Ferreira;
- em Portugal, agradeço a Francisco Pereira Coutinho, Helena Pereira de Melo, Inês Braga e José João Abrantes.

Luanda, 4 de Fevereiro de 2014.

JORGE CLÁUDIO DE BACELAR GOUVEIA

# PLANO

## I – PARTE GERAL

Capítulo I – *Direito Constitucional*

Capítulo II – *Constitucionalismo*

Capítulo III – *Estado*

Capítulo IV – *Constituição*

## II – PARTE ESPECIAL

Capítulo V – *Princípios Fundamentais*

Capítulo VI – *Direitos e Deveres Fundamentais*

Capítulo VII – *Organização Económica, Financeira e Fiscal*

Capítulo VIII – *Organização do Poder do Estado*

Capítulo IX – *Administração Pública*

Capítulo X – *Poder Local*

Capítulo XI – *Garantias da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*

Capítulo XII – *Disposições Finais e Transitórias*



# **ORIENTAÇÕES DE LEITURA**

## **A) CITAÇÕES**

1. As referências bibliográficas do texto indicam sempre o autor, a primeira ou as primeiras palavras do título, o número do volume, se houver mais do que um, as páginas ou notas pertinentes e, se for necessário, o número de edição, presumindo-se, na sua falta, havendo mais do que uma, que se cita a mais recente.

2. No caso de se tratar da primeira citação, menciona-se também o título completo, o número, o ano e o local da sua edição, bem como qualquer outro elemento identificador tido por conveniente.

3. A sequência das referências bibliográficas constantes de uma mesma nota obedece, tendencialmente, ao critério cronológico, não se estabelecendo, regra geral, qualquer distinção entre bibliografia nacional e estrangeira.

4. As transcrições são normalmente realizadas na língua portuguesa, sendo a respetiva tradução da responsabilidade do autor se outra coisa não resultar do texto, não se fazendo a tradução daqueles trechos que, pela sua importância, devam aparecer na língua original.

5. Para não sobrecarregar o texto, optou-se por um conjunto de várias abreviaturas, siglas e acrónimos, cujo significado agora se esclarece:

## B) ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

### 1) Atos normativos e jurisprudenciais

- ac. – *acórdão*
- al. – *alínea*
- art. – *artigo*
- CADHP – *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos* – de 1981
- CB – *Constituição da República Federativa do Brasil* – aprovada em 5 de Outubro de 1988
- CC – *Código Civil* – aprovado pelo Decreto-Lei nº 47 344, de 25 de novembro de 1966
- CCACI – *Convenção de Chicago sobre a Aviação Civil Internacional* – assinada em Chicago, em 7 de Dezembro de 1944
- CCV – *Constituição da República de Cabo Verde* – aprovada em 1992
- CE – *Constituição Espanhola* – sancionada em 27 de dezembro de 1978
- CGB – *Constituição da República da Guiné-Bissau* – aprovada em 1993
- CNA – *Constituição Norte-Americana* – aprovada em 1787, com alterações posteriores
- CNU – *Carta da Organização das Nações Unidas* – assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945
- CNUDM – *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* – assinada em Montego Bay, em 10 de dezembro de 1982
- CP – *Código Penal* – aprovado pelo Decreto de 16 de setembro de 1886, com alterações posteriores
- CPC – *Código de Processo Civil* – aprovado pelo Decreto-Lei nº 44 129, de 28 de dezembro de 1961, com alterações posteriores
- CPP – *Código de Processo Penal* – aprovado pelo Decreto nº 16 489, de 15 de fevereiro de 1929, com alterações posteriores
- CRA – *Constituição da República de Angola* – aprovada em 3 de fevereiro e promulgada em 5 de fevereiro de 2010
- CRM – *Constituição da República de Moçambique* – aprovada em 16 de novembro de 2004
- CRP – *Constituição da República Portuguesa* – aprovada em 2 de abril de 1976, constando a versão atual do anexo à LC nº 1/2005, de 12 de agosto

- CSTP – *Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe* – aprovada em 1990
- CTL – *Constituição da República Democrática de Timor Leste* – aprovada em 22 de março de 2002
- CI822 – *Constituição Portuguesa de 1822* – de 23 de Setembro de 1822
- CI826 – *Carta Constitucional Portuguesa de 1826* – de 29 de Abril de 1826
- CI838 – *Constituição Portuguesa de 1838* – de 4 de Abril de 1838
- CI911 – *Constituição Portuguesa de 1911* – de 21 de Agosto de 1911
- CI933 – *Constituição Portuguesa de 1933* – de 11 de Abril de 1933
- D – *decreto*
- DDHC – *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão* – aprovada em 26 de agosto de 1789
- DL – *decreto-lei*
- DLP – *decreto legislativo presidencial*
- DP – *decreto presidencial*
- DUDH – *Declaração Universal dos Direitos do Homem* – aprovada pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 217-A (III), em 10 de dezembro de 1948
- EMCR – *Estatuto dos Membros do Conselho da República* – DP nº 30/94, de 29 de abril
- EMJMP – *Estatuto dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público* – L nº 7/94, de 29 de abril
- EOPN – *Estatuto Orgânico da Polícia Nacional* – Decreto nº 20/93, de 11 de junho
- ERTPI – *Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional* – assinado em Roma, a 17 de julho de 1998
- ETIJ – *Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça* – tratado anexo à Carta das Nações Unidas
- L – *Lei*
- LA – *Lei da Advocacia* – L nº 1/95, de 6 de janeiro
- LADA – *Lei de Acesso aos Documentos Administrativos* – L nº 11/02, de 16 de agosto
- LAP – *Lei das Associações Privadas* – L nº 6/12, de 18 de janeiro
- LAV – *Lei da Arbitragem Voluntária* – L nº 16/03, de 25 de julho
- LC – *lei constitucional*
- LCRA – *Lei Constitucional de Angola* – L nº 23/92, de 16 de setembro, alterada pela L nº 18/96, de 14 de novembro, e pela L nº 11/05, de 21

- de setembro, tendo sido estas revogadas pela L nº 10/08, de 21 de novembro
- LCRPA1975 – *Lei Constitucional da República Popular de Angola* – de 10 de Novembro de 1975, alterada pelas L nº 71/76, de 11 de novembro, L nº 13/77, de 16 de agosto, LC de 7 de fevereiro de 1978, L nº 1/79, de 16 de janeiro, LC de 23 de Setembro de 1980, L nº 1/86, de 1 de fevereiro, L nº 2/87, de 31 de janeiro, e L nº 4/89, de 20 de maio
- LCRPA1991 – *Lei Constitucional da República Popular de Angola* – L nº 12/91, de 6 de maio
- LCSE – *Lei dos Crimes contra a Segurança do Estado* – L nº 23/10, de 3 de dezembro
- LCSMJ – *Lei do Conselho Superior da Magistratura Judicial* – L nº 14/11, de 18 de março
- LCSMMP – *Lei do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público* – L nº 15/11, de 18 de março
- LDNFA – *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas* – L nº 2/93, de 26 de março
- LDRM – *Lei sobre o Direito de Reunião e de Manifestação* – L nº 16/91, de 11 de maio
- LELCCR – *Lei sobre o Exercício da Liberdade de Consciência, de Culto e de Religião* – L nº 2/04, de 21 de maio
- LEM – *Lei dos Espaços Marítimos* – L nº 14/10, de 14 de julho
- LEPJ – *Lei do Estatuto do Provedor de Justiça* – L nº 4/06, de 28 de abril
- LESEE – *Lei sobre o Estado de Sítio e o Estado de Emergência* – L nº 17/91, de 11 de maio
- LF – *Lei Fundamental de Bonn* – promulgada em 23 de maio de 1949
- LFNLDCN – *Lei dos Feriados Nacionais e Locais e das Datas de Celebração Nacional* – L nº 10/11, de 16 de fevereiro
- LFPP – *Lei do Financiamento dos Partidos Políticos* – L nº 10/12, de 22 de março
- LG – *Lei da Greve* – L nº 23/91, de 15 de junho
- LI – *Lei de Imprensa* – L nº 7/06, de 15 de maio
- LN – *Lei da Nacionalidade* – Lei nº 1/05, de 1 de julho
- LOAN – *Lei Orgânica da Assembleia Nacional* – L nº 4/10, de 31 de março
- LOE – *Lei da Observação Eleitoral* – L nº 11/12, de 20 de março
- LOEG – *Lei Orgânica sobre as Eleições Gerais* – L nº 36/11, de 21 de dezembro, alterada pela L nº 18/12, de 23 de maio



- LOFOALE – *Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado* – L nº 17/10, de 29 de julho
- LOOFCNE – *Lei Orgânica da Organização e Funcionamento da Comissão Nacional de Eleições* – L nº 12/12, de 13 de abril
- LOPC – *Lei Orgânica do Processo Constitucional* – L nº 3/08, de 17 de junho, alterada pela L nº 25/10, de 3 de dezembro
- LOPGRMP – *Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República e do Ministério Público* – L nº 22/12, de 14 de agosto
- LOPTC – *Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas* – L nº 13/10, de 9 de julho
- LOTc – *Lei Orgânica do Tribunal Constitucional* – L nº 2/08, de 17 de junho, alterada pela L nº 24/10, de 3 de dezembro
- LOTS – *Lei Orgânica do Tribunal Supremo* – L nº 13/11, de 18 de março
- LPA – *Lei do Procedimento Administrativo* – DL nº 16-A/95, de 15 de dezembro
- LPD – *Lei da Pessoa com Deficiência* – L nº 21/12, de 30 de julho
- LPDP – *Lei da Proteção de Dados Pessoais* – L nº 22/11, de 17 de junho
- LPFDL – *Lei da Publicação e Formulário dos Diplomas Legais* – L nº 2/10, de 25 de março
- LPP – *Lei dos Partidos Políticos* – L nº 22/10, de 3 de dezembro
- LPPu – *Lei da Probidade Pública* – L nº 3/10, de 29 de março
- LSE – *Lei do Segredo de Estado* – L nº 10/02, de 16 de agosto
- LSN – *Lei da Segurança Nacional* – L nº 12/02, de 16 de agosto
- LT – *Lei de Terras* – L nº 9/04, de 9 de novembro
- LTI – *Lei sobre os Tratados Internacionais* – L nº 4/11, de 14 de janeiro
- OFOAPR – *Organização e Funcionamento dos Órgãos Auxiliares do Presidente da República* – DLP nº 5/12, de 15 de Outubro
- RAN – *Lei Orgânica do Regimento da Assembleia Nacional* – L nº 13/12, de 2 de maio
- RCM – *Regimento do Conselho de Ministros* – DP nº 216/12, de 15 de outubro
- RCR – *Regimento do Conselho da República* – DP nº 96/11, de 19 de maio
- Res. – *resolução*
- ROCM – *Regime Orgânico do Conselho de Ministros* – DLP nº 6/12, de 15 de outubro

## 2) Órgãos e instituições

- ONU – *Organização das Nações Unidas*
- TIJ – *Tribunal Internacional de Justiça*
- TPI – *Tribunal Penal Internacional*
- UE – *União Europeia*

## 3) Publicações periódicas, revistas, enciclopédias, coletâneas, obras coletivas e recolhas de jurisprudência

- CTF – *Ciência e Técnica Fiscal*
- DDP – *Digesto di Diritto Pubblico*
- DeC – *Direito e Cidadania*
- DHP – *Dicionário de História de Portugal*
- DJ – *Direito e Justiça*
- DJAP – *Dicionário Jurídico da Administração Pública*
- ED – *Enciclopedia del Diritto*
- EE – *Estudos de Economia*
- EG – *Enciclopedia Giuridica*
- ESC – *Estudos sobre a Constituição*
- JCP – *La Justice Constitutionnelle au Portugal*
- LD – *Lusíada – Direito*
- NDAC – *Nos Dez Anos da Constituição* (org. de JORGE MIRANDA e MARCELO REBELO DE SOUSA)
- NDI – *Nuovo Digesto Italiano*
- OD – *O Direito*
- PC – *Perspetivas Constitucionais – Nos 20 Anos da Constituição* (org. de JORGE MIRANDA)
- Pol. – *Pólis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*
- PSPC – *Portugal – Sistema Político e Constitucional – 1974/87*
- RDde – *Revista de Direito do Estado*
- RDeS – *Revista de Direito e Segurança*
- RDP – *Revista de Direito Público* (1ª série)
- RDPSP – *Revue de Droit Public et Science Politique*
- ReDiLP – *Revista do Direito de Língua Portuguesa*
- ReDiP – *Revista de Direito Público* (nova série)
- RFDUAN – *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto*

- RFDUFMG – *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*
- RFDUL – *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*
- RFDUNL – *THEMIS – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*
- RInIS – *Revista do Instituto de Informações de Segurança*
- RJ – *Revista Jurídica da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa*
- RLAD – *Revista Luso-Africana de Direito*
- RLJ – *Revista de Legislação e Jurisprudência*
- RNE – *Revista Negócios Estrangeiros*
- ROA – *Revista da Ordem dos Advogados (Portugal)*
- ROAA – *Revista da Ordem dos Advogados de Angola*
- RTDP – *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*
- SD – *Segurança e Defesa*
- SI – *Scientia Iuridica*

#### 4) Outras abreviaturas, siglas e acrónimos

- AAVV – *autores vários*
- cfr. – *confrontar*
- coord. – *coordenação*
- dir. – *direção*
- ed. – *edição*
- etc. – *et caetera*
- FNLA – *Frente Nacional de Libertação de Angola*
- MFA – *Movimento das Forças Armadas*
- MPLA – *Movimento Popular de Libertação de Angola*
- nt. – *nota*
- nº – *número*
- org. – *organização*
- p(p). – *página(s)*
- § – *parágrafo*
- passim – *aqui e acolá*
- proc. – *processo*
- Rec. – *recurso*
- S – *Série*

s(s). – *seguinte(s)*

sep. – *separata*

sup. – *suplemento*

s. d. – *sem data*

s. l. – *sem local*

t. – *tomo*

UNITA – *União Nacional para a Independência Total de Angola*

URSS – *União das Repúblicas Socialistas Soviéticas*

v. – *vide*

v. g. – *verbi gratia*

vol(s). – *volume(s)*

vs – *versus*

# I

## PARTE GERAL



# CAPÍTULO I

## DIREITO CONSTITUCIONAL

### § 1º O DIREITO CONSTITUCIONAL NA ENCICLOPÉDIA JURÍDICA

#### 1. O conceito de Direito Constitucional; terminologia

I. O Direito Constitucional, no contexto da sua inserção no Direito em geral, consiste no *sistema de princípios e de normas que fixam a organização, o funcionamento e os limites do poder público do Estado, assim como estabelecem os direitos das pessoas que pertencem à respetiva comunidade política*.

Isso quer dizer que o Direito Constitucional assenta numa tensão dialética, que reflete um *equilíbrio* – nem sempre fácil e nem sempre calibrado<sup>1</sup> – entre<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção no Direito Constitucional – entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição*, I, Coimbra, 1998, p. 31, aqui se lembrando que “Nenhum outro ramo jurídico exprime com maior verdade que o Direito Constitucional a tensão que se reconhece existir entre a *liberdade de atuação da pessoa integrada na sociedade política* – de distanciação frente ao poder público – e a *autoridade na direção dos negócios públicos do Estado-aparelho* – de intervir, mais ou menos intensamente, em nome daquela coletividade”.

<sup>2</sup> Cfr. também JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional*, in Pol., II, Lisboa, 1984, p. 434, *Direito Constitucional*, in DJAP, IV, Lisboa, 1991, p. 30, e *Manual de Direito Constitucional*, I, 7ª ed., Coimbra, 2003, pp. 11 e ss.; ARMANDO M. MARQUES GUEDES, *Ideologias e sistemas políticos*, Lisboa, 1984, pp. 71 e 72; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, I, 6ª ed., Coimbra, 1989, pp. 10 e ss.

- por um lado, o *poder público estadual*, que numa sociedade organizada monopoliza os meios públicos de coação e de força física; e
- por outro lado, a *comunidade de pessoas em nome das quais aquele poder é exercido*<sup>3</sup>, estas carecendo de autonomia e de liberdade frente ao poder público estadual<sup>4</sup>.

II. A explicação do sentido do Direito Constitucional como setor da Ordem Jurídica não vem a ser unívoca, pois que nele é possível surpreender *três elementos*, a partir dos quais é viável a busca dos pilares fundamentais que permitem a respetiva caracterização<sup>5</sup>:

- *um elemento subjetivo* – que se define pelo *destinatário* da regulação que o Direito Constitucional contém, ao dirigir-se ao Estado na sua dupla vertente de *Estado-Poder* – a organização do poder público – e de *Estado-Comunidade* – o conjunto das pessoas que integram a comunidade política;
- *um elemento material* – que se define pelas *matérias* que são objeto da regulação levada a cabo pelo Direito Constitucional, nela se estipulando um sistema de normas e princípios, de natureza jurídica, que traçam as opções fundamentais do Estado;
- *um elemento formal* – que se define pela *posição* hierárquico-normativa que o Direito Constitucional ocupa no nível supremo da Ordem Jurídica, acima da qual não se reconhece outro patamar de juridicidade positiva interna, integrando-se num ato jurídico-público chamado “Constituição”.

<sup>3</sup> Referindo-se ao mesmo dilema nos termos amplos do Direito em geral, JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito – Introdução e Teoria Geral*, 13ª ed., Coimbra, 2005, pp. 56 e ss.

<sup>4</sup> É a este propósito que, impressivamente, REINHOLD ZIPPELIUS (*Teoria Geral do Estado*, 3ª ed., Lisboa, 1997, p. 70) fala na “ambivalência” do poder do Estado: “Mas o poder do Estado é ambivalente. Um Estado que dispõe do poder de proteger eficazmente os seus cidadãos também é suficientemente poderoso para os reprimir. Por isso, associa-se com a necessidade de um poder do Estado eficiente a exigência de que as atividades estatais se desenrolem como um acontecimento controlado que funciona por uma distribuição equilibrada de funções e conforme as regras do jogo seguras”.

<sup>5</sup> Com contributos para a definição do Direito Constitucional: MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional I – Introdução à Teoria da Constituição*, Braga, 1979, pp. 9 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 40 e 41; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução ao Direito*, I, Coimbra, 2004, p. 2; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, I, 4ª ed., Coimbra, 2011, pp. 29 e ss.



**III.** A terminologia utilizada – “Direito Constitucional” – acabaria por se cristalizar com o tempo e é hoje a designação mais utilizada um pouco por todo o Mundo, sendo igualmente reconhecida em múltiplas instituições internacionais e comparatísticas<sup>6</sup>.

Esta denominação é diretamente tributária da palavra “Constituição”, que se apresentou coeva do nascimento deste novo setor do Direito Público a partir do século XVIII<sup>7</sup>.

Assim sendo, o Direito Constitucional representa a síntese dos princípios e das normas que se condensam (pelo menos, maioritariamente) na Constituição enquanto ato cimeiro do Estado e da sua Ordem Jurídica, podendo ser simplesmente definido como o “Direito do Estado na Constituição”.

**IV.** A expressão “Direito Constitucional” surgiu em França e na Itália<sup>8</sup>, aquando da elaboração dos primeiros manuais que, nos respetivos contextos de receção do Constitucionalismo Liberal, se dedicaram ao estudo científico deste ramo do Direito, nesse esforço se evidenciando o nome de PELLEGRINO ROSSI<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. as denominações que são utilizadas em diversos Estados no tocante ao ensino do Direito Constitucional, através das respetivas universidades, em JORGE BACELAR GOUVEIA, *Ensinar Direito Constitucional*, Coimbra, 2003, pp. 265 e ss.

<sup>7</sup> Como explicita ANTÓNIO MANUEL HESPANHA (*Guiando a mão invisível – direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português*, Coimbra, 2004, pp. 30 e 31), a palavra “Constituição”, ainda gerada no absolutismo régio, deriva dos étimos latinos *con-statuere*, que implica o propósito de ordenação conjunta de uma regulação do poder público estadual.

<sup>8</sup> Cfr. ARMANDO M. MARQUES GUEDES, *Ideologias...*, pp. 311 e ss.; LOUIS FAVOREU, *L'enseignement de Droit Constitutionnel en France*, in AAVV, *L'enseignement du Droit Constitutionnel* (ed. de JEAN-FRANÇOIS FLAUS), Bruxelles, 2000, pp. 47 e ss.

<sup>9</sup> De origem italiana, e refugiado na Suíça por causa do seu ideal liberal e nacionalista, a PELLEGRINO ROSSI coube o mérito de ter realizado a primeira grande síntese do Direito Constitucional saído da Revolução Francesa de 1789, não obstante as suas lições só terem sido publicadas em 1866, 18 anos depois da sua morte.

O sucesso de PELLEGRINO ROSSI, contudo, não seria imediato, pois que enfrentou diversas dificuldades quando começou a desenvolver o seu ensino em Paris, mas rapidamente alcançaria grande reputação por força de uma visão que ia bastante além de uma dimensão literal da Carta Constitucional então vigente. Cfr. LOUIS FAVOREU, *L'enseignement...*, pp. 50 e ss.

Esta conclusão não exclui, no entanto, que num momento inicial aquela expressão tivesse sofrido a concorrência de outras designações, como foi o que sucedeu com a de *Direito Político*.

Este é o caso, ainda hoje, de certos espaços académicos, em que o Direito Constitucional é *grosso modo* equivalente ao Direito Político, embora depois nestas paragens os estudos tenham evoluído para a separação entre o Direito Político – numa análise mais próxima da Ciência Política – e o Direito Constitucional – numa apreciação essencialmente jurídico-normativa<sup>10</sup>.

A propagação da locução “Direito Constitucional”, ultrapassados estes momentos iniciais, acabaria por se consolidar um pouco por toda a parte, ainda que se frisando a preocupação de não se fechar num quadro rigidamente normativista<sup>11</sup>.

## 2. As divisões do Direito Constitucional

I. Mesmo tomando nota da sua unidade intrínseca, o Direito Constitucional é suscetível de ser encarado sob diversas perspetivas, tantas quantos os problemas mais específicos que permitem a ereção de pólos regulativos próprios, sem que tal possa quebrar aquela sua primária essência sistemática.

São estes os principais níveis por que o Direito Constitucional pode ser entendido<sup>12</sup>:

---

<sup>10</sup> Curioso é notar que o próprio MARCELLO CAETANO (*Manual de Ciência Política...*, I, p. 40) foi tributário desta hesitação, embora depois tivesse enveredado pelo “Direito Constitucional”, chegando mesmo a apresentar, em absoluta homologia, as expressões “Direito Político” e “Direito Constitucional”.

<sup>11</sup> É assim que ARMANDO M. MARQUES GUEDES (*Ideologias...*, p. 315), no contexto do maior pluralismo metodológico em que se situa, prefere Direito Político: “Há, por isso, quem com razão considere mais adequada a designação *Direito Político* por permitir abarcar realidades não reguladas, ou apenas fragmentária e ocasionalmente reguladas, pelos textos constitucionais – como os partidos políticos e os grupos de interesses, os órgãos de expressão da opinião pública, os órgãos de comunicação social em geral (...) e os organismos de propaganda, cujo papel político é no Estado de hoje de fundamental importância”.

<sup>12</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção no Direito Constitucional*, II, Coimbra, 1998, pp. 836 e ss., *O Código do Trabalho e a Constituição Portuguesa*, Lisboa, 2003, pp. 43 e ss., e *Manual...*, I, pp. 33 e ss.

- *o Direito Constitucional Social*: o conjunto dos princípios e das normas constitucionais que versam sobre os direitos fundamentais das pessoas em relação ao poder público, quer nos seus aspetos gerais, quer nos seus aspetos de especialidade;
- *o Direito Constitucional Económico, Financeiro e Fiscal*: o conjunto dos princípios e das normas constitucionais que cuidam da organização económica da sociedade, medindo os termos da intervenção do poder público, no plano dos regimes económico, financeiro e fiscal;
- *o Direito Constitucional Organizatório*: o conjunto dos princípios e das normas constitucionais que fixam a disciplina do poder público, no modo como se organiza e funciona, bem como nas relações que nascem entre as suas estruturas;
- *o Direito Constitucional Garantístico*: o conjunto dos princípios e das normas constitucionais que estabelecem os mecanismos destinados à proteção da Constituição e à defesa da sua prevalência sobre os atos jurídico-públicos que lhe sejam contrários.

II. Dentro destes grandes âmbitos em que o Direito Constitucional se desenvolve, é ainda possível forjar distinções que assentam na existência de fenómenos mais específicos, ora dispondo uma regulação privativa, ora combinando tópicos pertinentes àquelas várias perspetivas, oferecendo, em qualquer caso, uma feição institucional<sup>13</sup>.

Estas são algumas dessas possibilidades, muitas vezes até justificando a existência de disciplinas constitucionais autónomas, de cunho complementar relativamente a um patamar geral que o Direito Constitucional inegavelmente possui:

- *o Direito Constitucional Internacional*: parcela do Direito Constitucional que traça as relações jurídico-internacionais do Estado, simultaneamente do ponto de vista da participação na formação e na incorporação do Direito Internacional Público no Direito Interno e do prisma dos critérios que orientam a ação do Estado nas grandes questões que se colocam à sociedade internacional, sem ainda

---

<sup>13</sup> Alguns destes capítulos do Direito Constitucional são considerados por DIOGO FREITAS DO AMARAL (*Manual de Introdução...*, I, pp. 294 e ss.) como ramos menores do Direito Público: o Direito da Nacionalidade, o Direito Parlamentar, o Direito Regional, o Direito Militar ou o Direito da Informação.

esquecer as peculiares relações que os Estados hoje já ostentam com algumas organizações internacionais de cunho supranacional;

- *o Direito Constitucional dos Direitos Fundamentais*: parcela do Direito Constitucional que é atinente à regulação dos direitos fundamentais das pessoas frente ao poder público, nos pontos relativos à sua positividade, regime de exercício e mecanismos de defesa, dimensão que se concretiza tanto na generalidade quanto na especialidade dos seus diversos tipos;
- *o Direito Constitucional Económico*: parcela do Direito Constitucional que orienta a organização da economia, tanto no seu estrito âmbito privado, como nos instrumentos que ao poder público se consente de na mesma intervir;
- *o Direito Constitucional Ambiental*: parcela do Direito Constitucional que, recebendo a influência crescente da necessidade da proteção do ambiente, o qual se mostra transversal a toda a Ordem Jurídica, confere direitos aos cidadãos e impõe deveres e esquemas de atuação ao poder público;
- *o Direito Constitucional Eleitoral*: parcela do Direito Constitucional que se organiza em torno da eleição como modo fulcral de designação dos governantes, quer numa perspectiva funcional, atendendo à dinâmica do procedimento eleitoral e dos momentos em que se desdobra, quer numa perspectiva estática, levando em consideração o direito de sufrágio e a possibilidade de os cidadãos poderem democraticamente influenciar a vida do Estado;
- *o Direito Constitucional dos Partidos Políticos*: parcela do Direito Constitucional que equaciona o estatuto jurídico dos partidos políticos, não apenas na sua conexão com os órgãos do poder público, mas também enquanto singular expressão da liberdade política, no plano dos vários direitos fundamentais de intervenção política;
- *o Direito Constitucional Parlamentar*: parcela do Direito Constitucional que define o estatuto do Parlamento, na sua estrutura e modo de funcionamento, sem esquecer as relações que mantém com outros órgãos do poder público, *maxime* com o Governo;
- *o Direito Constitucional Procedimental*: parcela do Direito Constitucional que disciplina os termos por que se desenrola o procedimento legislativo, na sua marcha tramitacional no âmbito da produção dos atos jurídico-públicos de feição procedimental, *maxime* dos atos legislativos;

- o *Direito Constitucional Regional (ou Autônomo)*: parcela do Direito Constitucional que incide no estatuto constitucional das regiões autônomas, expressando-se nos órgãos e competências respetivas, bem como na produção dos atos jurídico-públicos que lhe são próprios;
- o *Direito Constitucional Processual*: parcela do Direito Constitucional que se reserva ao estabelecimento dos mecanismos processuais de fiscalização da constitucionalidade das leis, genericamente associados à ideia de justiça constitucional;
- o *Direito Constitucional da Segurança*: parcela do Direito Constitucional que diz respeito à organização da atividade das forças armadas e policiais, constitucionalmente relevantes tanto como parte integrante das estruturas de proteção do Estado como da ótica dos deveres fundamentais dos cidadãos para com a segurança nacional;
- o *Direito Constitucional de Exceção*: parcela do Direito Constitucional que engloba os princípios e as normas que se aplicam nas situações de crise que perturbam a estabilidade constitucional, numa lógica temporária, permitindo reforçar o poder público contra os direitos dos cidadãos, transformando radicalmente a Ordem Constitucional da Normalidade.

### 3. As características do Direito Constitucional

I. O mais profundo conhecimento preliminar do Direito Constitucional – sem ainda ter chegado o momento do seu estudo pormenorizado – deve ser apoiado pela apreciação dos *traços distintivos* que permitem a respetiva singularização no contexto mais vasto do Direito em que o mesmo se integra.

Esta nem sequer é uma observação isenta de escolhos num momento em que aquele conhecimento é superficial, embora uma breve alusão a essas características decerto faculta avançar-se um pouco mais na respetiva dilucidação.

Várias são as *características* que podemos elencar<sup>14</sup>, cada uma delas carecendo de uma explicação breve, iluminando um pouco mais os meandros do Direito Constitucional:

---

<sup>14</sup> Sobre as características do Direito Constitucional em especial, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, p. 59; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 39 e ss.

- a) Supremacia;
- b) Transversalidade;
- c) Politicidade;
- d) Estadualidade;
- e) Legalismo;
- f) Fragmentarismo;
- g) Juventude;
- h) Abertura.

II. Antes, porém, de indagarmos o sentido de cada uma destas características, interessa situar o Direito Constitucional no contexto dos grandes compartimentos da Ordem Jurídica e aí proceder à respetiva localização.

*Está sobretudo em questão a dicotomia entre Direito Público e Direito Privado, a qual tem sido o grande fator de especialização jurídico-científica, mas igualmente de orientação formal-pedagógica no Direito Interno.*

Qualquer um dos critérios que, ao longo do tempo, têm sido propugnados para defender a operatividade desta *summa divisio* é válido para inserir o Direito Constitucional no Direito Público, não se suscitando a este propósito qualquer dúvida:

- *é um setor do Direito em que claramente avulta o interesse público*, na medida em que nele se estabelecem as máximas orientações da vida coletiva, sob a responsabilidade do Estado;
- *é um setor do Direito que essencialmente regula o poder público, bem como as suas relações com as pessoas e os outros poderes*, sendo assim este o seu objeto normativo primacial;
- *é um setor do Direito que posiciona o poder público na sua veste de suprema autoridade soberana*, atribuindo-lhe as mais amplas faculdades normativas que se conhece.

III. A primeira das características referenciadas é a da *supremacia* que o Direito Constitucional ocupa dentro da Ordem Jurídica.

Não é mais possível equacionar o Direito Positivo sem nele ao mesmo tempo ver uma estrutura hierarquicamente organizada, em que se depara com a existência de diferentes patamares normativos, compostos por outros tantos conglomerados de normas e de princípios jurídico-positivos.

Olhando para esse escalonamento da Ordem Jurídica, o Direito Constitucional, quanto à respetiva força jurídica, assume uma posição suprema,

colocando-se no topo da respetiva pirâmide, desse facto decorrendo importantes corolários<sup>15</sup>.

A localização no cume da hierarquia da Ordem Jurídica implica que o respetivo sentido ordenador não possa ser contrariado por qualquer outra fonte, que lhe deve assim obediência, tal facto se traduzindo na ideia de conformidade constitucional ou de constitucionalidade.

Essa força suprema não se mostra apenas concebível numa ótica *substantiva*, dado esse posicionamento no topo da Ordem Jurídica. Ela é também *adjetiva*, ao igualmente implicar a adoção de mecanismos de verificação dessa supremacia, assim como a determinação de consequências negativas para os atos e os comportamentos que violem aquele Direito supremo.

Aquela supremacia – que é hierárquico-normativa – não se pode confundir, contudo, com qualquer putativa ilimitação material das opções do Direito Constitucional, as quais se perspectivam dentro das condições axiológicas a que necessariamente se encontra adstrito<sup>16</sup>.

**IV.** A situação do Direito Constitucional no cimo do Ordenamento Jurídico pode também refletir-se numa perspetiva material, o que automaticamente faz transparecer a *transversalidade* das matérias que o atravessam.

É que, por força desse lugar eminente, ao Direito Constitucional defere-se uma preocupação de traçar as grandes opções de certa comunidade política, o que determina a sua relação com múltiplos temas que, nos

---

<sup>15</sup> Deve-se a HANS KELSEN (*Teoria Pura do Direito*, 6ª ed., Coimbra, 1984, pp. 309 e 310) a brilhante conceção piramidal da Ordem Jurídica, tendo no seu cume a Constituição, histórico-positiva e lógico-hipotética, que se mantém plenamente atual, mesmo depois de ultrapassado o positivismo metodológico que propôs: “A relação entre a norma que regula a produção de uma outra e a norma assim regularmente produzida pode ser figurada pela imagem espacial da supra-infra-ordenação. A norma que regula a produção é a norma superior, a norma produzida segundo as determinações daquela é a norma inferior. A Ordem Jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas”.

<sup>16</sup> Evidentemente que não estamos aqui a considerar a problemática do Direito Supra-positivo, que existe e que se considera estar ainda posicionado acima do Direito Constitucional.

A supremacia hierárquica que está em questão é apenas a supremacia que faz sentido no contexto do Direito Positivo, que é a Ordem Jurídica criada e segregada pelo Homem nas suas múltiplas manifestações normativas.

dias de hoje, se mostram relevantes à convivência coletiva: o que, aliás, se revela em número progressivamente maior, que bem se compreende na hodierna e inevitável intensificação regulativa.

A transversalidade que se expressa nestas muitas conexões com tantos âmbitos da Ordem Jurídica foi bem identificada por um professor de origem italiana, refugiado na Suíça e depois radicado em França, no século XIX, PELLEGRINO ROSSI, ao considerar que o Direito Constitucional seria composto pelas “têtes de chapitre” da Ordem Jurídica.

Decerto que esta transversalidade traz dificuldades acrescidas nas tarefas de harmonização com as zonas fronteiriças de outros ramos de Direito, sobretudo na utilização de conceitos que sejam oriundos de outras paragens, não se podendo olvidar ainda a maior complexidade das tarefas hermenêuticas que lhe estão associadas.

V. Característica que igualmente avulta no Direito Constitucional, mas que também por certo lhe aumenta o seu encanto científico, é a da sua *politicidade*, resultado evidente por o seu objeto ser o estatuto do poder público.

A perspetiva a frisar aqui, porém, não é tanto a da natureza desse objeto quanto sobretudo a das implicações que de tal facto se projetam sobre a definição do regime jurídico que vai estabelecer.

Essa politicidade impõe a necessidade suplementar de se estar mais atento à proximidade entre as situações juridicamente reguláveis pelo Direito Constitucional e aquelas que devem manter-se no campo puro da Política: mesmo no caso da intervenção do Direito Constitucional, é por vezes de aceitar que aí a decisão possa ser livremente determinada por critérios políticos, não juridicamente controláveis ao nível dos respetivos parâmetros próprios.

Em resumo: pode aqui residir uma dificuldade acrescida, nem sempre fácil de transpor, de perceber os casos que devem ser deixados ao livre jogo da atividade política, assim dispensando ou aliviando a intervenção jurígena que necessariamente o Direito Constitucional acarreta, para além de outros problemas que surjam associados às tarefas especificamente interpretativas.

VI. Traço que paralelamente não pode ser olvidado é o da *estadualidade* que impregna o Direito Constitucional, por ser este, a um passo, sujeito e objeto do próprio Estado.

Claro que não se desconhece que o Direito não tem uma pertença necessariamente estadual, até se valorizando, nos tempos mais recentes, as



preocupações pluralistas da Ordem Jurídica, quer no domínio das fontes, quer no domínio das entidades que são submetidas ao império do Direito e que o aplicam.

Contudo, sem dúvida que o Direito Constitucional ostenta uma estadualidade intrínseca, sendo porventura o mais estadual dos setores jurídicos, ao representar a radicalidade da soberania estadual, daí decorrendo a sua projeção na modelação da pertinência dos outros ordenamentos jurídicos que não tenham uma origem estadual.

**VII.** Ao nível das fontes do Direito em geral, o Direito Constitucional expressa ainda uma específica tendência no modo como se sublinha a importância relativa de uma delas na produção das normas e dos princípios constitucionais, sendo influenciado por uma conceção *legalista*.

Inevitavelmente que o Direito Constitucional assenta numa visão de cunho legalista, pois que o acento tónico, na relevância que é conferida às respetivas possíveis fontes normativas, recai sobre a lei, sendo até este setor do Direito o resultado de uma intenção particular de disciplinar o poder público, bem como os espaços de autonomia das pessoas que o mesmo serve.

Assim é, desde logo, por razões históricas, uma vez que o Direito Constitucional, paralelamente à codificação que desde logo representou, se estabeleceu contra um Direito essencialmente consuetudinário, na preocupação de rasgar com o passado monárquico-absolutista triunfante até ao século XVIII.

Assim é, por outro lado, por razões estratégicas, tendo em atenção a função específica que está atribuída ao Direito Constitucional na regulação do poder público, porquanto se pretende, com a precisão possível, limitar o seu exercício, tarefa muito mais espinhosa – para não dizer impossível – se feita por uma via consuetudinária ou jurisprudencial.

Assim é, por fim, por razões filosófico-políticas, na medida em que o Direito Constitucional esteve e está associado à expressão democrática da soberania, que dificilmente se pode revelar em atos jurisdicionais ou que, nos atos costumeiros, nunca pode logicamente representar-se quantitativamente nas maiorias, que é apenas viável nas deliberações apropriadas à produção das leis.

**VIII.** Em razão da sua função ordenadora, o Direito Constitucional apresenta-se do mesmo modo como *fragmentário*, pois que não leva a cabo

uma regulação exclusivista das matérias constitucionais, em face da congénita essencialidade regulativa que o acompanha.

Tal fragmentarismo significa que raramente compete ao Direito Constitucional efetuar uma regulação completa das matérias sobre que se debruça, deixando muitos dos seus elementos de regime a outros níveis reguladores, aparecendo como um setor mínimo fundamental, no qual se estabelecem, ao nível da cúpula, os fundamentos dos diversos institutos jurídicos, públicos e privados.

Obviamente que esta característica nem sempre se apresenta com a mesma intensidade e a respetiva quantificação pode estar estritamente relacionada com o facto de haver matérias mais tipicamente constitucionais do que outras, para tal contribuindo cada opção no sentido de uma forte ou fraca constitucionalização material e formal das questões que são chamadas à respetiva órbita regulativa.

**IX.** O critério temporal na apreciação de um ramo do Direito não deixa de ser importante, já que a duração da respetiva vida autónoma inelutavelmente se reflete nos resultados a que possa chegar-se.

É indubitável que o Direito Constitucional – juntamente com muitos outros ramos do Direito Público, como é o caso do Direito Administrativo, seu contemporâneo, e do Direito Internacional Público, aparecido algum tempo antes – comunga de uma mesma *juventude* na respetiva elaboração, pelo pouco tempo que medeia entre a sua criação moderna e a atualidade.

As consequências não deixam de se sentir, em primeiro lugar, numa atividade doutrinária e jurisprudencial não tão abundante e sedimentada quanto sucede com os ramos jurídicos mais antigos, com profundos lastros histórico-culturais, a mergulhar nas profundezas de outras épocas históricas, como a Antiguidade Clássica e a Idade Média.

No entanto, a principal consequência a salientar reside na ideia de não ser possível lidar com conceitos e soluções testadas há muitos séculos, os quais sobreviveram à experiência do tempo e das circunstâncias, tal verificação podendo trazer a dificuldade de adicionais fatores de debilidade dogmática nas soluções a encontrar.

**X.** Cumpre finalmente considerar que o Direito Constitucional pode beneficiar de um traço de *abertura*, que o faz permeável aos influxos de outros ramos normativos, estando muito longe de ser um sistema normativo fechado.

Isso é essencialmente verdadeiro a partir da consideração do respectivo caráter fragmentário, porquanto para certas matérias não é o Direito Constitucional uma disciplina unitária, em larga medida sendo esse papel dificultado pelo seu cunho transversal e plurimaterial.

Em termos práticos, o Direito Constitucional aceita complementaridades e receções de outros ordenamentos, internacionais e internos, e com eles mantém relações intersistemáticas que não podem ser desprezadas, sobretudo na parte dos direitos fundamentais.

#### 4. As relações do Direito Constitucional com os ramos do Direito

I. O conhecimento do Direito Constitucional torna-se ainda mais impressionante pela concreta demarcação das suas linhas de fronteira no confronto com outros ramos do Direito, na suposição de que o Direito Constitucional – como, de resto, qualquer setor jurídico – é uma “região” do “continente” mais vasto que é a Ordem Jurídica.

Só que essas linhas de fronteira com os outros ramos que lhe são mais próximos revestem a particularidade, que só se encontra presente no Direito Constitucional, de não ser, as mais das vezes, fruto de uma certa divisão de tarefas e, pelo contrário, surgir com zonas sobrepostas, simultaneamente presentes no Direito Constitucional e no ramo jurídico que com ele se relaciona.

A separação dos âmbitos regulativos não é normalmente feita pela identificação dos diferentes institutos ou matérias a regular, mas através da preocupação de que se defere ao Direito Constitucional a essência de uma regulação jurídico-normativa, à qual se acrescenta uma força hierárquico-formal suprema:

- a *essencialidade material regulativa* determina que o Direito Constitucional cumpre a relevante função de estabelecer as grandes opções do Ordenamento Jurídico, assim se lhe dando a tarefa de, a título fundacional, definir as opções estratégicas da comunidade política, este podendo assim apresentar-se conexo com múltiplos – senão mesmo, a totalidade – ramos do Direito;
- a *supremacia hierárquico-formal* subordina os diversos ramos jurídicos às respetivas orientações, acarretando a necessidade de os muitos desenvolvimentos regulativos lhe serem conformes, mas estando de

fora do Direito Constitucional, pela impossibilidade operativa óbvia de tudo levar para dentro da Constituição<sup>17</sup>.

Daí que não possa estranhar-se que as relações do Direito Constitucional com os outros ramos sejam muito mais intensas e extensas do que sucede com qualquer outro setor jurídico, metaforicamente representadas pela imagem do “tronco da árvore” que sustenta a vastidão dos ramos e das folhas da Ordem Jurídica.

Esse facto até permite que surja o desenvolvimento, com importantes implicações dogmáticas, de *ramos jurídicos mistos*: o Direito Constitucional Administrativo, o Direito Constitucional Internacional, o Direito Constitucional Europeu ou o Direito Constitucional Penal, no Direito Público; o Direito Constitucional Civil ou o Direito Constitucional do Trabalho, no Direito Privado<sup>18</sup>.

**II.** As relações mais intensas são entre o Direito Constitucional e os diversos ramos do Direito Público, o que bem se explica por aquele desenvolver o estatuto do poder público, ainda que em relação com os cidadãos, sendo de exemplificar os seguintes casos, com vários pontos de sobreposição regulativa<sup>19</sup>:

- o *Direito Administrativo*: sendo o Direito Administrativo o setor jurídico que estabelece a organização e o funcionamento da Administração Pública, bem como as suas relações com os administrados, relaciona-se com o Direito Constitucional porque lhe pede uma intervenção na fixação das grandes linhas orientadoras dos seus principais capítulos, como sejam a organização administrativa, com

<sup>17</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 46 e ss.

<sup>18</sup> Sobre as relações do Direito Constitucional com os outros setores do Direito, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 48 e ss.

<sup>19</sup> Um lugar especial nesse relacionamento deve ainda ser conferido ao Direito do Estado (*Staatsrecht*), que agrupa um feixe de princípios e de normas muito mais vasto, os quais têm como centro agregador, subjetivamente falando, o fenómeno estadual, nele se inserindo o Direito Constitucional e o Direito Administrativo.

Esta tem sido sobretudo a experiência germânica, não só ao nível das realidades pedagógicas universitárias como, sobretudo, no plano científico, relativamente ao qual são inúmeros os exemplos de atividade juspublicista que aí se concentra e que se traduz em estudos dentro deste domínio mais amplo, com diversos elementos doutrinários proeminentes, a começar por alguns muito relevantes manuais universitários.

realce para a posição do Estado-Administração, os direitos fundamentais dos administrados, as diversas manifestações do poder administrativo ou os termos da intervenção jurisdicional na averiguação da juridicidade administrativa;

- *o Direito Internacional Público*: se o Direito Internacional Público é o setor do Direito que estabelece as normas e os princípios que disciplinam a organização e a atividade dos membros da sociedade internacional, enquanto atuam nessa órbita e assistidos de poder público, ao Direito Constitucional compete a definição da relevância desse Direito na Ordem Interna, não só no modo da sua inserção e no respetivo lugar hierárquico, bem como os diversos poderes das pessoas coletivas internas no que respeita à participação nas relações internacionais, com a natural relevância que é dada ao Estado, entidade mais proeminente nas relações internacionais;
- *o Direito Penal*: sendo o Direito Penal o setor jurídico que, de um modo mais drástico, sanciona os comportamentos humanos através da respetiva criminalização, aplicando aos infratores penas privativas de liberdade, para além dos casos das medidas de segurança, é indesmentível que o Direito Penal só se pode estabelecer em razão dos bens jurídicos que são recortados pelo Direito Constitucional no plano do catálogo dos direitos fundamentais consagrados, sinal da proteção mais relevante que a comunidade política quis fixar;
- *o Direito Contraordenacional*: num nível menos dramático, cabe ao Direito Contraordenacional a tipificação de comportamentos ilícitos, mas em que a sua fraca ilicitude apenas determina a aplicação de sanções pecuniárias ou outras de cariz acessório, nunca privativas de liberdade, cabendo, contudo, ao Direito Constitucional a sua definição, numa lógica secundária em relação ao Direito Penal;
- *o Direito Judiciário*: pedindo-se ao Direito Judiciário o estabelecimento da organização e do funcionamento das instituições judiciais que exercem o poder judicial, na sua vertente institucional, regista-se a conexão de ser ao Direito Constitucional que se atribui a definição fundamental do enquadramento de tal poder, bem como da respetiva organização, no contexto mais vasto dos diversos poderes do Estado;
- *o Direito Processual*: regulando o Direito Processual, nas suas múltiplas divisões, a tramitação do poder jurisdicional do Estado no seu lado material, e não tanto institucional, na dialética que se estabelece

com os diversos sujeitos intervenientes, ao Direito Constitucional reconhece-se a preocupação pela imposição de certos direitos fundamentais de cunho processual, em ordem a proteger o núcleo fundamental daquela dialética;

- *o Direito Financeiro*: representando o Direito Financeiro o setor jurídico que disciplina a atividade jurídico-financeira das entidades públicas, ele mostra uma íntima conexão com o Direito Constitucional na medida em que se estabelecem as prioridades fundamentais ao nível da estrutura do Orçamento do Estado, bem como das receitas e das despesas de diversos organismos públicos em geral, para além dos mecanismos de controlo, político e jurídico, daquela mesma atividade;
- *o Direito Fiscal*: uma vez que o Direito Fiscal tem a preocupação de estabelecer o regime das receitas dos impostos, inerentes à atividade pública, calibrando a tensão entre o Estado-Fisco e os contribuintes, facilmente se compreende que ao Direito Constitucional se reconheça a descrição dos fundamentos da tributação, na generalidade e na especialidade, assim como a positivação dos direitos fundamentais dos contribuintes;
- *o Direito da Economia*: não sendo em Estado Social a atividade económica um domínio desregulamentado, é natural que se façam sentir nos múltiplos capítulos do Direito da Economia zonas de sobreposição com os textos constitucionais, estes contendo a disciplina fundamental do regime económico a estabelecer;
- *o Direito da Religião*: como conjunto de orientações ordenadoras no tocante à proteção da religião numa sociedade democrática, é natural que neste recente setor autónomo do Direito se evidenciem aspetos de conexão com o Direito Constitucional, *maxime* em matéria de proteção da liberdade de religião – em ambas as perspetivas individuais e comunitárias – e no domínio da relação do poder público com o fenómeno religioso, nas suas diversas manifestações;
- *o Direito da Segurança*: como o conjunto dos princípios e das normas, maioritariamente de Direito Público, que se aplicam em torno da prossecução da ideia de segurança, cabe ao Direito Constitucional fixar as orientações fundamentais para cada uma das suas vertentes, como seja a segurança externa, a segurança interna, a segurança internacional ou a segurança do Estado.

**III.** Ainda que menos fortes, *já não é novidade para ninguém que o Direito Constitucional igualmente se apresenta como um setor jurídico com muitas opções para o Direito Privado*, até porque os tempos mais recentes têm vindo a esbater – para não dizer, apagar – uma inicial e essencialmente inadequada severa demarcação de fronteiras entre o Direito Público e o Direito Privado<sup>20</sup>.

Está, assim, ultrapassado o dogma – que depois, para alguns, se tornou em preconceito e em trauma – da impenetrabilidade do Direito Público no Direito Privado ou, mais especificamente, da despiciência do Direito Constitucional para o Direito Privado. Os setores constitucionais em que tal se torna mais nítido são os do Direito Constitucional dos Direitos Fundamentais e do Direito Constitucional da Economia, com verdadeiros estudos paradigmáticos a este propósito.

No primeiro caso, as conexões são múltiplas por força da dispersão dos direitos fundamentais praticamente em todos os ramos do Direito Privado, do Direito da Personalidade ao Direito do Trabalho, passando pelo Direito de Autor e pelo Direito da Família.

No outro caso, as conexões são mais visíveis no plano da ordenação constitucional da atividade económica, interessando ao Direito Civil, ao Direito da Concorrência, ao Direito dos Mercados Públicos ou ao Direito dos Valores Mobiliários, na sua vertente de Direitos patrimoniais.

---

<sup>20</sup> Paralelamente a esta relevância material, é preciso ainda dizer que o Direito Constitucional, para qualquer destas parcelas do Direito Privado, sempre se afigura pertinente no seu lado organizatório, na medida em que distribui o poder legislativo por diversas instâncias, dentro e fora do Estado, de acordo com os diversos pólos legislativos que são constitucionalmente reconhecidos.

## § 2º O DIREITO CONSTITUCIONAL NA CIÊNCIA DO DIREITO

### 5. A Ciência do Direito Constitucional

I. A observação do Direito Constitucional, para que deste se possa extrair orientações para um concreto dever-ser no plano estadual, só pode ser bem sucedida quando executada através de uma atividade científica, que se consubstancia na *Ciência do Direito Constitucional*<sup>21</sup>.

O *objeto* da Ciência do Direito Constitucional é o estudo do Ordenamento Jurídico-Constitucional, com o propósito de se obter uma resposta quanto a um problema formulado, labor científico que assume uma dimensão prática.

Isso quer dizer que a atividade da Ciência do Direito Constitucional, sendo hoje inequivocamente dotada de cientificidade, busca soluções com base num dado ordenamento constitucional concreto, repousando numa certa juridicidade positivada.

II. Os caminhos a trilhar para atingir aquele objetivo geral não são únicos porque é cada vez mais evidente a importância do *pluralismo metodológico* – o que nada tem que ver com qualquer condenável sincretismo metodológico – que possibilita este exercício científico numa perspectiva multidimensional, com fortes ganhos em razão de uma maior escala que o Direito Constitucional não pode naturalmente desconsiderar.

---

<sup>21</sup> Sobre a Ciência do Direito Constitucional em geral, v. MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 38 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, I, pp. 20 e ss.; LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*, São Paulo, 2009, pp. 42 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 57 e ss.



Deste modo, é possível evidenciar *quatro importantes perspectivas* que orientam o trabalho do Constitucionalista<sup>22</sup>:

- *a perspectiva histórico-comparatística*: esta perspectiva possibilita a captação de informação sobre o tratamento de um mesmo assunto não só por normas anteriores como estrangeiras, assim localizando influências próximas e remotas, além de um fundo conceptual comum, tantas vezes explicativo das soluções adotadas;
- *a perspectiva exegetica*: dentro deste prisma de análise, pretende encontrar-se uma determinada solução segundo a interpretação das normas e a integração das suas lacunas, tomando como ponto de partida as fontes constitucionais disponíveis;
- *a perspectiva dogmática*: por esta via se avalia melhor os dados directamente obtidos das fontes constitucionais pela respetiva inserção numa lógica sistemática global, colocando-as em confronto com os princípios fundamentais que compõem o sistema constitucional<sup>23</sup>, que é um sistema jurídico de elevada complexidade;
- *a perspectiva teórica*: numa preocupação mais ampla, é possível a elevação acima de cada Direito Constitucional Positivo e formular orientações e conceitos gerais, úteis em vários espaços constitucionais, ora de natureza técnica, ora de natureza valorativa<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Quanto às diversas perspectivas metodológicas no estudo do Direito Constitucional, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 13 e 14; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 36 e ss.; BERND-CHRISTIAN FUNK, *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, 8ª ed., Graz, 1995, pp. 31 e ss.; ROBERT WALTER e HEINZ MAYER, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 8ª ed., Wien, 1996, pp. 3 e 4; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 50 e ss., e *Manual...*, I, pp. 58 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, 2003, pp. 1117 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, I, pp. 24 e ss.

<sup>23</sup> Sobre a Dogmática do Direito Constitucional, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional I – Relatório*, Lisboa, 1986, p. 27; KLAUS STERN, *Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana*, Madrid, 1987, pp. 163 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 33 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 6ª ed., Coimbra, 1993, pp. 131 e 152; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, Lisboa, 1995, pp. 28 e 29, e *Manual...*, I, p. 60.

<sup>24</sup> Sobre a Teoria do Direito Constitucional, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 58 e ss., e *Manual...*, I, p. 60.

**III.** A despeito do acerto da delimitação temática da Ciência do Direito Constitucional, bem como do pluralismo metodológico que só a enriquece, pergunta-se até que ponto se justifica falar de *autonomia* da Ciência do Direito Constitucional.

É nítido que essa autonomia não pode ser olhada de um modo absoluto porque a Ciência do Direito Constitucional necessariamente partilhará de algumas das linhas fundamentais da Ciência do Direito, sendo dela uma especificação.

Isso não se faz, contudo, sem que se possam salientar os traços mais relevantes da autonomia da Ciência do Direito Constitucional, sob três distintos prismas<sup>25</sup>:

- a *autonomia regulativa ou normativa*: que se firma na existência de textos normativos próprios, no caso até codificados, como são os textos constitucionais, ganhando mesmo uma designação própria, que é o nome de “Constituição”;
- a *autonomia científica ou dogmática*: que se atesta pela presença de conceitos e princípios privativos, os quais são tanto mais importantes quanto são crescentemente evidentes as peculiaridades regulativas e existenciais do Direito Constitucional;
- a *autonomia pedagógica ou didática*: que se afirma no facto de, nas escolas de Direito e não só, apresentar-se em disciplinas próprias, com ou sem esse nome, suscitando um momento pedagógico peculiar e separado no elenco das várias disciplinas, tanto das licenciaturas como dos cursos pós-graduados.

## 6. O pensamento científico no Direito Constitucional

**I.** A Ciência do Direito Constitucional, tal como a Ciência do Direito em geral, nem sempre se pautou por uma mesma e perene orientação metodológica, a seu modo refletindo o debate geral sobre o pensamento científico acerca do Direito<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Cfr., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, p. 61.

<sup>26</sup> Sobre as diversas questões que se colocam na Metodologia do Direito, v. FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA, *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*, São Paulo, 2013, pp. 29 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *A formação e o papel do jurista numa Globalização sustentável: o contributo do Direito Constitucional*, in ReDiLP, ano I, nº 2 de 2013, pp. 122 e ss.

Nos tempos de hoje, *têm sido predominantes dois grandes desafios que se colocam ao pensamento científico do Direito Constitucional*:

- a *irradiação global do Direito Constitucional para todos os lugares do Direito*;
- a *operacionalidade dos princípios constitucionais como expressão da força normativa da Constituição*.

II. O primeiro desafio – por vezes também designado por “Constitucionalização do Direito”<sup>27</sup> – corresponde a um fenómeno que resulta da centralidade normativa da Constituição: esta não apenas se aplica ao mundo da Política, mas deve orientar a globalidade da Ordem Jurídica, aí cumprindo a sua nobre missão de “têtes de chapitre” do Direito.

É deste modo que o Direito Constitucional confirma a sua posição cimeira de “farol” que alumia a 360º o Ordenamento Jurídico, chegando aos seus mais recônditos lugares, aí estabelecendo opções fundamentais.

A Constituição há muito que deixou de ser um assunto dos políticos ou dos bastidores do poder, para se converter numa ordenação fundamental da vida coletiva da comunidade política, insuflando todos os seus âmbitos.

III. O outro desafio – que decorre da proeminência e sobretudo necessidade da utilização dos princípios jurídicos como elemento da normatividade jurídica – implica que as soluções práticas que ditam a determinação da Constituição como critério de decisão de juridicidade da Ordem Jurídica se consubstanciem em orientações definidas a partir de *princípios constitucionais*, e não tanto normas constitucionais.

Naturalmente que o Direito Constitucional, como sistema jurídico *a se*, é simultaneamente composto por normas e por princípios. Tem sido referida a maior valia dos princípios na resolução das questões mais complexas de averiguação da constitucionalidade das leis, seja por via da integração de eventuais lacunas constitucionais, seja por causa da flexibilidade que é inerente à sua operacionalização.

A construção científica Direito Constitucional primacialmente através de princípios e não tanto por normas que atualmente se apresenta domi-

---

<sup>27</sup> Quanto à constitucionalização do Direito, nos seus diversos significados, v. VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA, *A Constitucionalização do Direito – os direitos fundamentais nas relações entre particulares*, São Paulo, 2008, pp. 38 e ss.; LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito Constitucional...*, pp. 351 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *A formação e o papel do jurista...*, pp. 127 e ss.

nante acarreta óbvias dificuldades acrescidas na sua aceitabilidade, muitas vezes a aparência das coisas dando a ideia de que o trabalho do constitucionalista ultrapassou o limiar da cientificidade.

Ainda assim não pode restar qualquer dúvida acerca da plausibilidade metodológica desta atividade, inteiramente controlável pela Ciência do Direito Constitucional, com a concomitante condenação de soluções que sejam ditadas por opções ideológicas ou por entendimentos subjetivistas, os quais nada têm que ver com aquela tarefa científica.

## 7. As Ciências Afins e Auxiliares

I. O trabalho que é desenvolvido pela Ciência do Direito Constitucional, nas múltiplas vertentes que foram assinaladas, não está isento de domínios científicos de proximidade ou até de sobreposição com outras ciências que relativamente àquela se mostram ser *ciências afins* – no caso de cuidarem do mesmo objeto regulado pelo Direito Constitucional – e *ciências auxiliares* – no caso de, ostentando um outro objeto, permitirem fornecer elementos de trabalho úteis à Ciência do Direito Constitucional<sup>28</sup>.

O interesse de equacionar o modo como a Ciência do Direito Constitucional se relaciona com essas ciências afins e auxiliares acaba por ser duplo:

- *porque se torna necessário demarcar criteriosamente as zonas de vizinhança*, com o propósito de evitar sincretismos metodológicos espúrios, fazendo colocar cada cientista no papel que lhe compete relativamente ao lugar onde se encontra;
- *porque importa assumir a utilidade que a Ciência do Direito Constitucional pode retirar do que aquelas outras ciências fornecem*, sendo certo que a atividade científica – do Direito Constitucional ou de qualquer outra – já não pode mais surgir isolada no saber, pois que com outros hemisférios científicos saudavelmente comunica e interage.

II. A relevância das relações da Ciência do Direito Constitucional com as Ciências que lhe são afins deve ser individualmente avaliada pela observação das relações que se estabelecem entre elas:

---

<sup>28</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 65 e ss.

- *a Ciência Política*: o fenómeno político, diferentemente do Direito Constitucional, pode ser visto como um mero facto, pretendendo-se nesta ciência estudar os comportamentos das instituições e dos respetivos titulares, incluindo aspetos do sistema de partidos, do sistema eleitoral, do sistema de governo e do regime político que aquele não pode razoavelmente ignorar;
- *a Teoria Geral do Estado*: sendo esta uma atividade científica que estuda os elementos e as características do Estado enquanto realidade conceptual, naturalmente que auxilia o Direito Constitucional quando este define um conjunto de opções que se destinam à regulação jurídico-positiva concreta de determinada estrutura estadual;
- *a Sociologia Política*: é um setor da Sociologia que se dedica ao estudo das relações entre o poder e a sociedade, aquilatando até que ponto existem comportamentos dominantes, *maxime* no plano da representação dos interesses dos cidadãos e no respetivo comportamento eleitoral, pelo que os dados que possa fornecer são muito úteis às opções efetuadas pelo Direito Constitucional;
- *a História das Ideias Políticas* e *a História Política*: ao registar e analisar o contributo de diversos pensadores para a conceção do poder político, assim como ao explicitar as causas e as consequências dos acontecimentos políticos, na sua vertente comportamental, parece clara a sua importância na compreensão do lastro das instituições e da sua formação, muitas vezes o Direito Constitucional correspondendo à precipitação normativa do pensamento político e dos factos políticos que se tornaram marcantes;
- *a Filosofia Política*: como parte da Filosofia, a Filosofia Política pretende, no que respeita ao fenómeno político, sobretudo estadual, descobrir os seus limites no que toca aos direitos das pessoas, sugerindo o estudo dos limites do poder público positivo;
- *a Política Constitucional*: é a parcela da Política Legislativa, assim aplicada ao Direito Constitucional, que pondera as necessárias e as convenientes alterações constitucionais, sopesando as vantagens e as desvantagens dos institutos a adotar ou dos aspetos a aperfeiçoar;
- *a Análise Económica do Direito Constitucional (ou o Constitucionalismo Económico)*: exprime a observação do Direito Constitucional no objetivo de procurar ganhos de eficiência, minimizando os custos

e maximizando os benefícios, perguntando até que ponto as opções constitucionais se afiguram aceitáveis na composição dos interesses em presença.

**III.** A atividade científica que pode ser levada a cabo no Direito Constitucional completa-se pelo registo das relações que mantém com as *ciências auxiliares*, as quais, diferentemente das ciências afins, têm menos parecenças com a Ciência do Direito Constitucional, mas nem por isso lhe deixam de ser úteis, essencialmente numa veste informativa:

- a *Ciência da Linguagem*: o alto nível proclamatório dos textos constitucionais, levando ao frequente aparecimento de meta-linguagens, torna o estudo da linguagem constitucional particularmente importante no relevo ordenador que se lhe possa atribuir;
- a *Estatística e a Matemática*: são evidentes os contributos destas ciências no campo dos sistemas eleitorais ou da definição das maiorias deliberativas, sem cujos conceitos não é possível a compreensão de algumas normas constitucionais, nem da sua lógica subjacente;
- a *História*: na explicação do percurso dos povos, nas suas múltiplas formas de organização, os acontecimentos económicos, sociais e religiosos, para além dos elementos diretamente políticos, podem também justificar os acontecimentos constitucionais;
- a *Sociologia*: sendo-lhe confiado o estudo dos comportamentos coletivos, sem aqui incluir o setor da Sociologia Política, ela fornece elementos auxiliares preciosos quanto à adequação social de certas instituições jurídico-constitucionais, embora com maior êxito no Direito Constitucional Material do que no Direito Constitucional Organizatório;
- a *Economia*: na medida em que lhe está associada uma ideia de eficiente afetação de recursos escassos à satisfação das necessidades coletivas, esta disciplina dá as bases para as opções económicas que os textos constitucionais, a partir do século XX, normalmente têm na passagem do Estado Liberal ao Estado Social;
- a *Antropologia*: tendo a seu cargo perceber o comportamento humano nas civilizações tradicionais, compreensão indispensável ao itinerário dos sistemas políticos, é fundamental numa tarefa comparatística dos diferentes estágios da sua evolução, no que também poderá ter interesse a manutenção de instituições mais antigas, mas porventura mais representativas;

- a *Geografia e a Astrofísica*: relativamente à delimitação dos espaços estaduais, bem como ao aproveitamento que tais espaços proporcionam, sem o contributo destas ciências dificilmente seria possível conhecer certos conceitos jurídico-constitucionais, que só fazem sentido recorrendo à sua ajuda.

## 8. O ensino do Direito Constitucional em Angola

I. A Ciência do Direito Constitucional de Angola está numa fase de enorme desenvolvimento, em grande medida esse esforço se justificando pela aprovação da CRA, que assinalou a definitiva estabilização jurídico-constitucional do país.

Não que antes os debates constitucionais ou os estudos sobre o Direito Constitucional não se tivessem realizado, até por força da transição democrática que se iniciaria em 1991, a qual se completaria, depois de tantas vicissitudes, com o surgimento da prometida CRA.

O aprofundamento dos estudos constitucionais pode ser sobretudo observado em dois planos<sup>29</sup>:

- no plano do ensino do Direito<sup>30</sup>; e
- no plano da vida forense.

II. O ensino do Direito em Angola encontra-se em expansão, sendo este o curso normalmente mais pretendido no acesso ao ensino superior<sup>31</sup>.

Daí que sejam hoje muitas as instituições que oferecem Direito: em fevereiro de 2009, foram criadas mais seis universidades públicas em Angola que também integram o ensino do Direito nos seus projetos. Isso

---

<sup>29</sup> Sobre o ensino do Direito Constitucional nalguns países lusófonos, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Ensinar Direito Constitucional*, pp. 302 e ss.

<sup>30</sup> Quanto às questões gerais sobre o ensino do Direito Constitucional em matéria de programas, conteúdos e métodos, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Ensinar Direito Constitucional*, pp. 351 e ss.

<sup>31</sup> Com um panorama acerca do ensino do Direito em Angola, v. RAUL ARAÚJO, PAULA FERNANDO e CONCEIÇÃO GOMES, *As profissões forenses: caracterização, recrutamento e formação*, in AAVV, *A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola* (orgs. CONCEIÇÃO GOMES e RAUL ARAÚJO), Coimbra, 2012, pp. 85 e ss.; CARLOS TEIXEIRA, *O ensino do Direito e profissões forenses no contexto do Processo de Bolonha*, in AAVV, *III Congresso do Direito de Língua Portuguesa* (org. de JORGE BACELAR GOUVEIA et alii), Coimbra, 2014, pp. 257 e ss.

sem contar com as universidades privadas onde o ensino do Direito também é ministrado: seis das onze existentes fazem-no.

Mas nem sempre foi assim e durante muitos anos – ao que não foi alheio o regime político-constitucional vigente – a Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto foi a única instituição que ensinava o Direito, criada em fevereiro de 1979.

E ainda hoje, mercê de uma matriz fundadora e também graças a várias iniciativas que vai realizando, mantém-se na dianteira do ensino do Direito, não obstante outras faculdades de direito públicas e privadas entretanto criadas.

É ainda de evidenciar que o único doutoramento em Direito conferido em Angola resulta de um programa ministrado em parceria entre a NOVA Direito – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e a Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, o qual se iniciou em 2012<sup>32</sup>.

Ora, a observação da produção literária no Direito Constitucional tem aumentado significativamente, quer em artigos científicos, quer em monografias específicas.

Por outro lado, numa aplicação do fenómeno da constitucionalização do Direito, os programas universitários não se esquivam a considerar sempre o Direito Constitucional Angolano – sobretudo depois da aprovação da CRA – como o pano de fundo do estudo de cada setor jurídico em causa.

**III.** Ao nível da vida forense, a invocação do Direito Constitucional tem sido uma constante, o que se observa na aplicação jurisdicional do Direito.

Uma palavra muito especial deve ser dirigida ao Tribunal Constitucional: a despeito de ter sido recentemente criado, rapidamente se impôs

---

<sup>32</sup> Numa publicação feita do respetivo regulamento e dos discursos proferidos na cerimónia de início deste curso de doutoramento em Direito, houve ocasião de afirmar o seguinte: “A Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa orgulha-se de ter sido pioneira em muitas opções que introduziu no ensino e na investigação do Direito em Portugal, tendo por isso – e, a meu ver, muito bem – granjeado muito prestígio no seu curto tempo de vida como instituição. Uma dessas opções traduziu-se recentemente na criação de cursos de doutoramento conjuntos com congéneres instituições africanas de língua portuguesa, em Moçambique e em Angola, em que aquele grau académico é conferido por ambas as entidades, com um automático reconhecimento dos graus atribuídos no espaço europeu de mobilidade do ensino superior” (JORGE BACELAR GOUVEIA, *I Curso de Doutoramento em Direito em Angola*, in RFDUNL, ano XI, nºs 20/21, 2011, p. 321).



também como uma instância de conhecimento do Direito Constitucional de Angola, resultado facilitado pela alta qualidade dos magistrados que o integram.

Mas decerto que passada uma primeira fase de instalação e de enquadramento de dois processos eleitorais, de 2008 e de 2012, augura-se o melhor dos futuros à jurisprudência do Tribunal Constitucional na expansão dos debates constitucionais e na necessidade da atualização constitucional de diversos instrumentos legislativos angolanos, no contexto de várias reformas em curso, como sucede com a reforma penal.

Também a Ordem dos Advogados de Angola tem assumido um papel relevante na defesa da Constituição, com várias intervenções alertando para a existência de normas inconstitucionais.

## 9. Os elementos de estudo

I. O esforço da Ciência do Direito Constitucional, na procura constante pelo conhecimento desta área do Direito, desembocará nos *elementos de estudo* que se possa oferecer, tanto em Angola como no estrangeiro.

É diversa, portanto, a natureza dos elementos de estudo com que se deve partir, de entre eles se salientando quatro tipos<sup>33</sup>:

- os *elementos doutrinais*;
- os *elementos legislativos*;
- os *elementos jurisprudenciais*; e
- os *elementos documentais*.

Tendo o presente livro por base o Direito Constitucional de Angola, o maior empenho aludirá à bibliografia angolana, sendo embora indispensável compulsar os bons livros de Direito Constitucional que têm sido produzidos noutros Estados, aos quais também nos socorreremos, recordando as doutrinas mais significativas, na impossibilidade – e porventura inutilidade – de todas elas mencionar.

II. Do ponto de vista da *Doutrina* do Direito Constitucional, são alguns os títulos que, em Angola, representam a doutrina geral.

---

<sup>33</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Ensinar Direito Constitucional*, pp. 451 e ss., e *Manual...*, I, pp. 72 e ss.

Na vigência da atual Ordem Constitucional, cumpre referir os seguintes contributos, em obras de carácter geral, manuais e monografias:

- CARLOS FEIJÓ, *Problemas actuais de Direito Público Angolano – contributos para a sua compreensão*, Cascais, 2001
- JOÃO DAMIÃO, *Conheça a Constituição da República de Angola – contributos para a sua compreensão*, Luanda, 2010
- JOÃO SOARES SILVA DONO, *Introdução ao Direito Angolano*, Lobito, 2013
- JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, 2ª ed., Coimbra, 2013
- JORGE BACELAR GOUVEIA, *Introdução ao Direito Constitucional de Angola*, Luanda, 2002, *Manual de Direito Constitucional*, I e II vols., 4ª ed., Coimbra, 2011, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, Coimbra 2012, *Direito Constitucional de Língua Portuguesa – Caminhos de um Constitucionalismo singular*, Coimbra, 2012, e *Direito Constitucional de Angola*, Lisboa/Luanda, 2014
- RAUL ARAÚJO, *Os sistemas de governo na transição democrática nos PALOP*, Coimbra, 2000, e *O Presidente da República no Sistema Político de Angola*, Luanda, 2009
- RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição da República de Angola Anotada*, t. I, Luanda, 2014
- RUI FERREIRA, *A democratização dos poderes públicos nos países da África Austral*, Coimbra, 1995

**III.** Os textos que fazem a recolha das normas constitucionais, bem como de legislação complementar no plano infraconstitucional, incluindo os mais relevantes arestos da jurisprudência constitucional, nalguns casos com anotações e comentários, são relevantes contributos documentais que não é justo negligenciar, sendo de mencionar:

- AAVV, *I Congresso do Direito de Língua Portuguesa* (coord. de Jorge Bacelar Gouveia), Coimbra, 2010
- AAVV, *Colectânea de Legislação da III República – Organização e Funcionamento dos Órgãos do Estado*, I, Luanda, 2010
- ADÉRITO CORREIA e BORNITO DE SOUSA, *Angola – História Constitucional*, Coimbra, 1996
- ANTÓNIO VICENTE MARQUES, *Direito Fiscal Angolano*, vol. I, Luanda, 2008
- CARLOS FEIJÓ, *A produção de informações de segurança no Estado Democrático de Direito – o caso angolano*, Cascais, 2003; *O Novo Direito da Economia de Angola – trabalhos preparatórios e legislação básica*, Coimbra, 2005

- CARLOS TEIXEIRA, *Direito Angolano do Ordenamento do Território e do Urbanismo*, Coimbra, 2013
- ISABEL CELESTE M. FONSECA e OSVALDO DA GAMA AFONSO, *Direito Administrativo Angolano – Legislação fundamental*, vols. I, II e III, Porto, 2013
- JORGE BACELAR GOUVEIA, *As Constituições dos Estados de Língua Portuguesa*, 3ª ed., Coimbra, 2011
- JORGE BACELAR GOUVEIA e RAUL ARAÚJO, *Constituição da República de Angola e Legislação Complementar*, Luanda/Lisboa, 2014
- ORLANDO RODRIGUES e GRANDÃO RAMOS, *Código Penal Anotado*, Luanda, s.d.
- RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição da República de Angola Anotada*, t. I, Luanda, 2014
- VASCO GRANDÃO RAMOS, *Código de Processo Penal e legislação complementar anotada*, Luanda, 2013

IV. O estudo do Direito Constitucional Angolano também se vai fazendo com recurso a algumas publicações periódicas que se têm consolidado:

- ReDiLP – *Revista do Direito de Língua Portuguesa*;
- RFDUAN – *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto*;
- ROAA – *Revista da Ordem dos Advogados de Angola*.

V. No plano dos recursos informáticos, têm-se difundido numerosos sítios internéticos em que se pode alcançar vastíssima informação sobre diversos sistemas constitucionais.

No tocante ao sistema constitucional angolano, além das ligações que as páginas das Faculdades oferecem ([www.fduan.ao.pt](http://www.fduan.ao.pt), no caso da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto) ou que algumas associações científicas possuem (como o Instituto do Direito de Língua Portuguesa, com a página [www.idilp.net](http://www.idilp.net)), cumpre indicar os seguintes sítios eletrónicos das principais instituições jurídico-constitucionais:

- Presidente da República: [www.governo.gov.ao](http://www.governo.gov.ao);
- Assembleia Nacional: [www.parlamento.ao](http://www.parlamento.ao);
- Tribunal Constitucional: [www.tribunalconstitucional.ao](http://www.tribunalconstitucional.ao);
- Tribunal Supremo: [www.tribunalsupremo.ao](http://www.tribunalsupremo.ao);
- Tribunal de Contas: [www.tcontas.ao](http://www.tcontas.ao).

## 10. A sistematização da obra

**I.** Embora correndo o risco das sempre temerárias auto-qualificações científicas, é oportuno esclarecer *algumas das opções metodológicas que guiarão o percurso da presente obra, assim tornando-a mais inteligível.*

Como o nome do presente livro diretamente o inculca, *trata-se de apresentar o Direito Constitucional numa perspectiva pedagógica, segundo as orientações ditadas pela Ciência do Direito Constitucional.*

Sendo o prisma principal de natureza jurídica, isso não permite deduzir que não sejam pertinentes as perspectivas dadas por outras ciências, afins e auxiliares, na medida em que os fenómenos estudados pelo Direito Constitucional não se submetam a essa exclusiva apreciação científica.

De resto, torna-se hoje cada vez mais difícil – para não dizer impossível – não só segmentar os diversos saberes científicos como inclusivamente perceber a vantagem do isolamento científico.

O estudo do Estado é bem um exemplo disso mesmo: a visão do Direito Constitucional, mesmo que assumida a título principal, só pode beneficiar dos complementos que sejam fornecidos por outras abordagens científicas, como a Teoria Geral do Direito ou do Estado ou qualquer outra ciência afim útil, na certeza de que sem Estado não pode haver Direito Constitucional.

**II.** Dentro da metodologia propiciada pela Ciência do Direito Constitucional, *também importa referir que o objetivo primordial é o de analisar o Direito Constitucional Angolano enquanto ordenamento positivo atual.*

Simplesmente, se o nosso esforço se restringisse a esse âmbito, o resultado seria profundamente empobrecedor, o que, portanto, se quer afastar.

O horizonte que se tem pela frente é mais amplo, ainda que se focalizando no interesse prático do estudo daquele ramo jurídico positivo: se e quando oportuno e útil, quer autonomamente, quer pontualmente, serão feitas incursões históricas e comparatísticas, desse jeito se enriquecendo o Direito Constitucional Positivo vigente.

Por outra parte, o conhecimento jurídico-normativo não pode ser ras-teiro ao ponto de se entreter nas opções, mais ou menos miúdas, de cada Direito Constitucional Positivo.

Sob essas opções, jazem lastros conceptuais da maior importância, diretamente relacionados com juízos teóricos da elevada grandeza, assim como se jogam elucubrações de natureza geral, que assumem a virtualidade de

perdurar para além do circunstancialismo histórico-espacial de cada Direito Constitucional Positivo, mas cujo conhecimento se exige.

**III.** Esta apresentação do Direito Constitucional de Angola, na sua dupla vertente de setor jurídico e do saber, não pode terminar sem que sejam explicadas *as escolhas que foram feitas em matéria de sistematização da presente obra*, com isso se podendo melhor compreender o respetivo itinerário.

*Os diversos capítulos serão distribuídos entre uma parte geral e uma parte especial*, uma vez que é possível dissociar o tratamento de temas gerais – que se repercutem sobre toda a Ordem Constitucional – de outros temas que se localizam especificamente num tópico do Direito Constitucional, reque-rendo, por isso, soluções particularizantes<sup>34</sup>.

**IV.** Na **Parte I**, cumpre identificar quatro capítulos, com os seguintes conteúdos:

- o **Capítulo I**, sobre o *Direito Constitucional*, evidencia o lugar deste ramo do Direito, ao mesmo tempo que se percebe as suas coordenadas metodológicas;
- o **Capítulo II**, sobre o *Constitucionalismo*, no qual se descobrem as linhas de força que permitiram, na passagem à Idade Contemporânea, o aparecimento dos novos princípios e dos valores fundamentais do Constitucionalismo, depois se particularizando, primeiro no Constitucionalismo de Língua Portuguesa, depois no mais limitado âmbito do Constitucionalismo Africano Lusófono, e finalmente no Constitucionalismo Angolano;
- o **Capítulo III**, sobre o *Estado*, enquadra a realidade estadual, num primeiro momento a um nível essencialmente teórico, para depois se chegar à caracterização do Estado de Angola, na sua formação e nos seus elementos estruturantes;
- o **Capítulo IV**, sobre a *Constituição*, ressalta a centralidade da Constituição como lei fundamental do Direito Constitucional e da Ordem Jurídica, nos seus elementos e nas suas aceções, para depois se explicar a configuração da Constituição de Angola de 2010, na sua formação e nas suas relações com outras fontes jurídico-constitucionais.

<sup>34</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Ensinar Direito Constitucional*, pp. 379 e ss.

V. Na **Parte II**, é de referir a existência de oito capítulos, em cuja arrumação de matérias se segue a própria sistematização da CRA, nas suas oito partes:

- o **Capítulo V**, sobre os *Princípios Fundamentais*, alusivo à *Constituição Principiológica*, serve de pórtico de entrada ao estudo do Direito Constitucional na especialidade, deste modo se apresentando as grandes opções constitucionais angolanas do Título I da CRA, boa parte delas depois densificadas por soluções pormenorizadas noutros lugares da Constituição;
- o **Capítulo VI**, sobre os *Direitos e Deveres Fundamentais*, correspondendo ao estudo da *Constituição Social*, enquadra a defesa da pessoa pela atribuição subjetiva de direitos fundamentais, nos seus variados domínios, tal como os mesmos se encontram plasmados no Título II da CRA;
- o **Capítulo VII**, sobre a *Organização Económico, Financeira e Fiscal*, dedicando-se à *Constituição Económica*, frisa a importância de Angola ser um Estado Social, com direitos fundamentais sociais, mas em que igualmente se analisam diversas opções constitucionais no tocante à organização da económica e aos princípios retores dos sistemas financeiro e fiscal, nos termos do Título III da CRA;
- o **Capítulo VIII**, sobre a *Organização do Poder do Estado*, representando a *Constituição Política, Funcional e Normativa*, trata da organização e funcionamento do Estado-Poder, com a explicitação dos respetivos órgãos, além do sistema de atos jurídico-públicos e de fontes do Direito relevantes, enquadrados pelo Título IV da CRA;
- o **Capítulo IX**, sobre a *Administração Pública*, relacionando-se com a *Constituição Administrativa*, é atinente aos princípios aplicáveis ao poder público administrativo, salientando-se também as escolhas que ficaram sendo constitucionalmente relevantes em matéria de Segurança Nacional, numa visão integrada dos setores da defesa nacional, segurança interna e atividade de inteligência, positivada no Título V da CRA;
- o **Capítulo X**, sobre o *Poder Local*, sendo pertinente à *Constituição Local*, apresenta as linhas essenciais da descentralização administrativa territorial, desdobrando-se nas autarquias locais e nas comunidades tradicionais, em correspondência ao Título VI da CRA;

- o **Capítulo XI**, sobre as *Garantias da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*, dizendo respeito à *Constituição Garantística*, concretiza a ideia geral de defesa da Constituição, com um maior desenvolvimento dado tanto à fiscalização da constitucionalidade dos atos jurídico-públicos inconstitucionais como à revisão constitucional, cujas orientações fundamentais constam do Título VII da CRA;
- o **Capítulo XII**, sobre *Disposições Finais e Transitórias*, relacionando-se com a *Constituição Transitória*, refere-se a vários problemas específicos que se colocam na passagem a uma nova Ordem Constitucional que resulta de um poder constituinte pleno, disciplinados pelo Título VIII da CRA.





## CAPÍTULO II

# CONSTITUCIONALISMO

### § 3º O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

#### 11. O tempo atual da Idade Contemporânea

I. A organização do poder público estadual no tempo da Idade Contemporânea, que vai desde os fins do século XVIII até à atualidade, embora se tivesse fundado em vários aspetos que a modernidade política trouxe, traçou algumas não menos relevantes ruturas com esse passado imediatamente precedente, merecendo uma clara autonomização como tipo histórico de Estado *a se*.

Porém, se é verdade que o Estado Contemporâneo, por ser um Estado Constitucional de Direito, ficou indelevelmente marcado por alusão a um passado anterior<sup>35</sup>, não é menos verdade que não evoluiu homogeneamente nestes duzentos anos de Constitucionalismo, antes o seu estudo exige, no mínimo, a perceção de diversas fases.

É por isso que o Constitucionalismo Contemporâneo, bem como o Estado de cunho constitucional que o protagonizou e protagoniza, recebendo, em menor ou maior escala, a herança liberal, deve ser distribuído

---

<sup>35</sup> Sobre a evolução histórico-institucional do Estado, v. GEORG JELLINEK, *Teoría General del Estado*, Granada, 2000, pp. 281 e ss.; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoría...*, pp. 16 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 173 e ss.

por vários momentos de evolução histórica, falando-se em *tipos de Estado Constitucional e de Constitucionalismo*, nem sempre se conservando fiéis aos postulados fundamentais do Constitucionalismo:

- o *Estado Liberal e o Constitucionalismo Liberal*;
- o *Estado Socialista e o Constitucionalismo Socialista*;
- o *Estado Fascista e o Constitucionalismo Fascista*;
- o *Estado Social e o Constitucionalismo Social*.

Assim, é importante, na caracterização geral deste período constitucional, referir as grandes linhas que o localizam na evolução histórica do Estado, deixando para outra ocasião a individualização dos elementos definitórios de cada uma daquelas fases, nalguns casos – o Estado Socialista e o Estado Fascista<sup>36</sup> – em manifesta rutura com os fundamentos do Estado Contemporâneo, colocando-o mesmo entre parêntesis, experiências que, não obstante tal verificação, ainda fazem parte da História do Constitucionalismo.

**II.** A ideia mais impressiva do Estado Contemporâneo – e que nunca o abandonou até hoje – é a sua conceção como *Estado de Direito*, que significa que o poder político estadual se submete materialmente ao Direito e que este efetivamente contém o respetivo poder.

O Estado de Direito representou um corte abissal com o passado, revelando-se uma orientação forte contra o arbítrio régio, reinante no Estado Absoluto, em que as decisões praticamente correspondiam ao exercício puro do poder, sem um mínimo de parametrização material<sup>37</sup>.

Com o Estado Contemporâneo, deu-se um salto de gigante na estruturação do poder político, passando esta a estar submetida a uma medida de decisão, num duplo sentido formal e material, que calibra os seus efeitos e evita que a mesma esteja submetida aos desejos caprichosos dos titulares do poder.

Numerosas foram as técnicas então sugeridas de limitação do poder político<sup>38</sup>, todas elas reconduzíveis ao Estado de Direito, e que bem exemplificaram a sua aplicação prática.

---

<sup>36</sup> Sobre os Constitucionalismos dos Estados Fascistas e Comunistas, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 209 e ss.

<sup>37</sup> Lembrando-se a advertência de Lord ACTON, segundo a qual “o poder corrompe e o poder absoluto tende a corromper absolutamente”.

<sup>38</sup> Como tão bem explicita MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 280 e ss.

III. Dentro da preocupação de se efetuar uma caracterização do Estado e do Constitucionalismo da Idade Contemporânea, que se quer elevar acima das particularidades que cada um daqueles tipos constitucionais de Estado sublinha, segundo a ideia geral da limitação do poder político própria do Estado de Direito, cumpre assinalar os seguintes vetores fundamentais, os quais permitem desenhar o seu esboço geral<sup>39</sup>:

- *a afirmação de uma legalidade constitucional, voluntária e escrita*, consubstanciada numa lei escrita, decretada e superior às demais;
- *o reconhecimento de um conjunto de direitos fundamentais inerentes à pessoa humana*, anteriores e superiores ao poder político e que este se limitaria a declarar e não a criar;
- *a separação entre o poder político e o fenómeno religioso*, com o reconhecimento específico da liberdade de consciência e de religião, ainda que com momentos de perturbação recíproca<sup>40</sup>;
- *a origem liberal e democrática do poder político*, com base na soberania popular, numa democracia de índole representativa, operando-se um passo em frente para o governo representativo, juntamente com *a proclamação da teoria da separação de poderes do Estado*, contra a concentração absolutista dos mesmos, sem excluir sequer *a proposta do princípio republicano*, enquanto concebido como projetando uma chefia do Estado democraticamente designada.

Não deixa de ser emblemático, a este propósito, um dos preceitos da DDHC, aprovada logo no calor da Revolução Francesa, em 26 de agosto

<sup>39</sup> Sobre o Estado Contemporâneo e o seu Direito Constitucional, v. JOHN GILISSEN, *Introdução histórica ao Direito*, Lisboa, 1988, pp. 413 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 166 e ss., *Manual...*, I, pp. 197 e ss., e *O Estado Constitucional Contemporâneo e o Princípio do Estado de Direito*, in RFDUNL, ano XI, nºs 20/21, 2011, pp. 8 e ss.; ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, I, 3ª ed., Madrid, 1999, pp. 42 e ss.

<sup>40</sup> Como escreve DOMINIQUE LE TOURNEAU (*O Direito da Igreja*, Lisboa, 1998, pp. 127 e 128), “O período revolucionário que teve início nos finais do século XVIII, exaltado pelo pensamento da Ilustração, originou grandes mudanças na sociedade civil e nas relações com as confissões religiosas. Os postulados liberais pediam o abandono da confessionalidade e a separação da Igreja e do Estado. Um dos resultados destas revoluções foram as declarações de direitos, nas quais se formulavam as liberdades que o homem reivindicava como exigências fundamentais face ao poder político. Foram introduzidas referências concretas à liberdade em matéria religiosa, que exerceram uma grande influência na evolução posterior das relações entre o poder político e a dimensão religiosa do homem”.

de 1789: “Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes, não tem Constituição”<sup>41</sup>.

IV. No tocante à Ordem Jurídica Estadual, o início do Constitucionalismo Liberal, numa conquista que nunca mais se perderia, conseguiu a aplicação prática, pela primeira vez, da ideia de Constituição.

Os primeiros exemplos de textos constitucionais escritos foram, nos Estados Unidos da América, a CNA, de 1787, e na Europa, a Constituição de 3 de maio de 1791 da Polónia (aprovada pela “Dieta dos Quatro Anos”), logo seguida da 1ª Constituição Francesa, desse mesmo ano de 1791.

Vem a ser *dupla a importância da Constituição*, ao nela salientar-se uma vertente formal e uma vertente material, em qualquer caso limitando o arbítrio do poder político:

- do ponto de vista *formal*, porque a Constituição, sendo (i) *escrita e legal* e sendo (ii) aprovada por um *processo formal* que a tornava rígida, menos facilmente poderia ser modificada e, por maioria de razão, revogada;
- do ponto de vista *material*, porque a Constituição, sendo substancialmente caracterizada pelos princípios da (i) separação de poderes, da (ii) representação liberal da soberania nacional e da (iii) proclamação dos direitos fundamentais liberais, melhor protegeria a esfera do indivíduo contra a ação do Estado.

V. No plano das relações entre o Estado e os cidadãos, o Constitucionalismo Contemporâneo notabilizou-se pela ideia original da declaração dos direitos fundamentais nos textos constitucionais.

A relevância da positivação dos direitos fundamentais não se resumiu só ao facto de representarem novos espaços de autonomia individual, como também incluiu uma noção de segurança jurídica inerente à circunstância de os direitos se encontrarem escritos.

Porventura com um mais forte significado foi ainda a conceção jusnaturalista que lhes estava subjacente, através da qual os direitos da pessoa, como ser humano e como cidadão ativo, abstratamente se localizavam acima da vontade do Estado e que este, com as declarações de direitos, apenas se limitava a reconhecer, e não a criar.

---

<sup>41</sup> Art. 16º da DDHC.

A afirmação dos direitos fundamentais foi devidamente preparada pela Filosofia do Iluminismo durante o século XVIII, essencialmente em França, radicando a existência de tais direitos no quadro do universalismo da proteção do homem perante o Estado e de acordo com os postulados da razão raciocinante.

**VI.** O Constitucionalismo Contemporâneo reformularia o tipo de relações existentes entre o poder político e o fenómeno religioso, agora no sentido de uma secularização, com laivos, em muitos casos, mais de laicismo e não tanto de laicidade, em que ocorre a separação entre o plano da governação e o plano dos assuntos de natureza religiosa.

Para além de esta ser uma decorrência da afirmação do princípio democrático, não podia deixar de estar presente na intenção de vingança histórica contra o facto de a religião ter sido, no Estado Moderno, um instrumento ao serviço do fortalecimento do poder régio, que se pretendia esconjurar.

A evolução das respetivas relações durante estes duzentos anos ofereceu assinaláveis diferenças no tocante à sua concretização, decantando-se três grandes linhas de relacionamento:

- de *combate* do fenómeno religioso por parte do poder político, numa visão laicista do Estado;
- de *separação colaborante ou cooperativa* entre o poder político e o fenómeno religioso, numa visão mais amadurecida dessas relações;
- de *separação neutral*, sem intervenção, entre o poder político e o poder religioso, com um tratamento igual das confissões religiosas.

**VII.** Em termos de organização política, o Constitucionalismo Contemporâneo mudou radicalmente a conceção acerca da origem do poder, modelando-se a mesma pelo *princípio da soberania popular*, sendo os cidadãos, não já súbditos, mas titulares do poder político do Estado<sup>42</sup>.

Consequentemente, surgiu o prisma da *democracia representativa*, num primeiro momento com um maior realce dado à representação do que pro-

---

<sup>42</sup> Ainda que numa primeira fase seja referenciada como princípio da soberania nacional – radicando o poder público na nação, mas não no conjunto dos cidadãos – e só depois progressivamente evoluindo para a total consequência da soberania popular.

Sobre esta evolução, contrapondo a democracia clássica, liberal-burguesa, à democracia hodierna, v., por todos, GEORGES BURDEAU, *A Democracia*, 3ª ed., Mem Martins, 1975, pp. 24 e ss.

priamente à democracia: deu-se uma viragem fundamental ao conceber-se o poder político, não em nome próprio ou em nome de uma fundamentação transcendente, como era no Estado Absoluto, mas em nome dos interesses dos cidadãos que integram a comunidade política, os cidadãos ativos enquanto titulares da soberania.

Densificando essa ideia de governo representativo, desabrocharam diversos e peculiares direitos fundamentais ligados à afirmação da cidadania. São os *direitos fundamentais de natureza política*, através dos quais se exercia essa soberania, ora num primeiro momento constituinte – quando as Constituições são votadas democraticamente ou até mesmo referendadas – ora noutros momentos posteriores, de construção quotidiana da vida da comunidade política – quando a legislação ordinária é elaborada por parlamentos democraticamente eleitos.

Obviamente que isso ainda traria o saudável *alastramento do princípio republicano* e, simetricamente, o declínio do princípio monárquico, forçando a que a chefia do Estado fosse sendo gradualmente sensível aos argumentos do princípio democrático pela sua designação democrática e não já dinástica, ao que se adicionaria o desenvolvimento progressivo da teoria da separação de poderes, se bem que com configurações multiformes durante toda a Idade Contemporânea.

No plano doutrinário, a concepção democrática deveu-se em grande parte às ideias de JEAN-JACQUES ROUSSEAU<sup>43</sup>, que adotaria uma concepção totalitária de democracia.

## 12. O Constitucionalismo Liberal do século XIX

I. O Constitucionalismo Contemporâneo, tal como se foi concebendo nos tempos do Iluminismo e do Liberalismo, começou por ser um *Constitucionalismo Liberal*, o qual nasceria na Europa e na América do Norte nos

---

<sup>43</sup> JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *O Contrato Social*, Mem Martins, 1981, p. 31, tendo ficado célebres as seguintes palavras deste autor: “Pela mesma razão por que é inalienável, a soberania é indivisível. Porque ou a vontade é geral, ou então não o é – ou é de todo o povo, ou é apenas de uma parte dele. No primeiro caso, esta vontade declarada é um ato de soberania e constitui a lei. No segundo, não passa de um ato particular, ou se trata de um ato de magistratura – quando muito, um decreto”.

Cfr. também JEAN-JACQUES CHEVALLIER, *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*, Brasília, 1982, pp. 159 e ss.

finais do século XVIII, se prolongaria por todo o século XIX e entraria um pouco pelo século XX<sup>44</sup>.

Dentro do diapasão comum do Estado Liberal, com tudo quanto isso representava de limitação interna do Estado pelo Direito, o século do Liberalismo conformaria algumas das suas instituições numa resposta imediata – e até algo reativa – ao período anterior, que se pretendia esquecer, de acordo com três grandes parâmetros:

- a *positivação dos direitos fundamentais de defesa*, em reconhecimento da anterioridade do Homem em relação ao Estado;
- a *ideia de um poder estadual com separação de poderes, numa conceção orgânica e material das funções jurídico-públicas*, acrescentando-lhe a *implantação do governo liberal e representativo restrito*, mas em que a participação dos cidadãos não era intensa em face das fortes limitações introduzidas no sufrágio político;
- a *organização económica liberal de cunho fisiocrático*, libertando a economia das peias da sociedade estratificada que até então se conheceu.

II. O Estado Liberal só se pode compreender na sua integralidade se compaginado com a doutrina do Liberalismo, que impulsionaria todas as revoluções que o virar do século observaria na Europa e nos Estados Unidos da América.

Neste contexto, o Liberalismo – político, económico e filosófico – surgiu num propósito de rutura para com o passado absolutista e real, fazendo vingar uma nova conceção de pessoa e de sociedade: o individualismo enquanto doutrina de afirmação do homem e do cidadão em si mesmo, e não no seu valor grupal ou estratificado, e o indivíduo como centro da ação política, separado, autónomo e livre do Estado<sup>45</sup>.

Não pode por isso ser de admirar a riqueza imaginativa do Liberalismo na construção de esquemas de limitação do poder político, direcionando-se em múltiplos domínios da sua intervenção, finalmente concretizando um esforço de muitas décadas de discussão doutrinária que já ocorrera antes, durante a vigência do *Ancien Régime*.

<sup>44</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 206 e ss.

<sup>45</sup> Sobre o Liberalismo em geral, v. GEORGES BURDEAU, *O Liberalismo*, Póvoa do Varzim, 1979, pp. 37 e ss.; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 375 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *História das Ideias Políticas*, II, Lisboa, 1998, pp. 59 e ss.

III. No que é pertinente à afirmação dos direitos fundamentais, o Constitucionalismo Liberal, sendo a primeira conquista e versão do Constitucionalismo Contemporâneo, enquadrá-los-ia numa dimensão mínima, na sua veste de *direitos de defesa*, com os quais se visava essencialmente garantir uma não intervenção do Estado, preservando espaços de autonomia dos cidadãos (*Abwehrrechte*).

De um lado, surgiu um importante conjunto de *direitos civis*, com os quais as pessoas passaram a ser reconhecidas nos seus atributos mais elementares de personalidade e de capacidade jurídica, ao mesmo tempo que se visava uma intensa humanização do Direito Penal e do Direito Processual Penal, com o estabelecimento de diversas garantias criminais, substantivas e processuais.

Do outro lado, apareceram os primeiros *direitos de cunho político*, intimamente associados ao novo esquema da representação política, para a qual os cidadãos, sendo os titulares do poder estadual em nome do princípio da soberania popular, eram elementos ativos, que atuavam pelo voto nas eleições e pelo exercício das liberdades públicas, como a liberdade de expressão, a liberdade de reunião ou a liberdade de associação.

A marca fundamental do Estado Liberal, neste aspeto, foi a da afirmação da liberdade individual negativa, à maneira de um *status negativus*, em que o Estado assumia um dever geral de abstenção na sociedade e assim reconhecendo uma liberdade geral de ação dos cidadãos, liberdade política e sobretudo liberdade económica.

IV. No que à organização política respeita, o Constitucionalismo Liberal implicou a adesão plena ao *princípio da separação de poderes*, tal como ele foi concebido por CHARLES SECONDAT DE MONTESQUIEU, numa *lógica orgânico-funcional*, cabendo a cada órgão uma função do poder público.

Por outra parte, os órgãos parlamentares gradualmente abandonariam o princípio aristocrático e, no seu lugar, emergiria o princípio democrático, com todas as consequências que daí derivariam para os critérios de escolha dos governantes parlamentares numa lógica de governo representativo: os deputados passaram então a ser deputados que representavam o povo, titular da soberania, escolhidos por atos eleitorais, na base de um sufrágio, em todo o caso, restrito por ainda sofrer entorses de cunho censitário e capacitário.

V. Do prisma da *organização económico-social*, o Constitucionalismo Liberal consagrou o *liberalismo económico*, na sua expressão mais pura, con-



substanciada no *fisiocratismo*, para cuja doutrina o poder público se deveria abster de intervir na economia, que funcionaria bem se se conservasse fora da manipulação do Estado.

Durante este período, a abstenção do Estado teve vários resultados tanto na conceção de finanças públicas neutras, sem recurso ao crédito e sem setores públicos apreciáveis, como numa tributação dispersa, que se fundava essencialmente em critérios de proporcionalidade.

Muito se ajusta a este período a expressão, de LASSALE, de Estado “guarda-noturno”, na medida em que unicamente se lhe atribuía funções policiais, jamais funções materiais de intervenção social e económica.

### 13. O Constitucionalismo Democrático e Social do século XX

I. A partir de meados do século XX, sobretudo depois de a II Guerra Mundial ter acabado, começaria a esboçar-se uma nova conceção de Constitucionalismo<sup>46</sup>, que se apelidaria de *Constitucionalismo Social* ou, mais extensivamente, *Constitucionalismo Democrático e Social*, com a designação homóloga de *Estado Social* e de *Estado Democrático e Social de Direito*.

Para esta nova manifestação do Constitucionalismo Contemporâneo seria importante o contributo de algumas experiências precedentes, que lançariam os caboucos da sua afirmação global depois da abolição dos fascismos alemão e italiano com a sua derrota na II Guerra Mundial: o caso da experiência social na pendência da Constituição alemã de Weimar de 1919<sup>47</sup>, já na esteira do previdencialismo bismarkiano, ou o caso da experiência mexicana com a sua Constituição de 1917<sup>48</sup>.

Só que, por outro lado, a preocupação pelo pluralismo, numa sociedade de cunho mais democrático, e não apenas liberal, implicava uma intervenção do Estado ao nível prestador e regulador, propiciando ao cidadão uma liberdade de participação na definição da governação através de um *status activus*.

<sup>46</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 228 e ss.

<sup>47</sup> O texto desta Constituição dedicava muitas disposições, dentro da sua Parte II, reservada aos “Direitos e deveres fundamentais dos alemães”, a aspetos fundamentais numa ótica de Constituição social: a vida social, a educação, o ensino e a vida económica.

<sup>48</sup> O texto desta Constituição estabelecia várias disposições de cunho social, como as que são incluídas no seu título VI, com a epígrafe “Do trabalho e da previdência social”.

A experiência do Estado Social<sup>49</sup>, tendo começado na Europa, rapidamente se expandiria um pouco por toda a parte, de acordo com instituições bem definidas, num aperfeiçoamento em relação ao Estado Liberal, mas cujo legado não podia desconsiderar.

**II.** Do ponto de vista ideológico, é difícil rastrear uma orientação que especificamente tivesse suscitado a criação e o desenvolvimento do Constitucionalismo Social, sendo antes mais viável considerar uma pluralidade de pontos de vista que para o mesmo fim confluíram.

Num plano mais remoto, sem dúvida que a *Questão Social* do século XIX<sup>50</sup> muito contribuiu para trazer à superfície todas as contradições do Liberalismo político e jurídico puro, sem que ao Estado fossem pedidas responsabilidades de intervenção social, ao que se juntariam as diversas correntes do pensamento social católico<sup>51</sup>.

Num plano mais imediato, não se pode negligenciar que o Estado Social foi o produto pragmático de um conjunto de circunstâncias que o tornariam inevitável: os escombros da II Guerra Mundial, que devastaria muitas partes do Globo, mas essencialmente a Europa. O Estado Social foi então visto como o único caminho a trilhar para que a Europa se pudesse erguer das cinzas.

**III.** O Constitucionalismo Social, com o qual temos tido um maior ou menor contacto, pelo menos no conjunto das democracias ocidentais, implica novos paradigmas em três aspetos fundamentais da definição do Estado:

- *no aparecimento de novos direitos fundamentais*, em nome de uma igualdade social e reduzindo a liberdade individual;
- *na sofisticação de diversos mecanismos de organização do poder político*, com a abolição do dogma da separação rígida de poderes e o favorecimento de mecanismos de participação democrática;

---

<sup>49</sup> Sobre o Estado Social, v. REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 380 e ss.; ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE, *Curso...*, I, pp. 109 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 229 e ss.

<sup>50</sup> Em relação à Questão Social, bem como aos respetivos desenvolvimentos doutrinários, v. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Manual de Direito do Trabalho*, Coimbra, 1991, pp. 67 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O Código do Trabalho...*, pp. 21 e ss.; JOSÉ JOÃO ABRANTES, *Contrato de trabalho e direitos fundamentais*, Coimbra, 2005, pp. 31 e ss.

<sup>51</sup> Sobre a Doutrina Social da Igreja, v. MARTIM DE ALBUQUERQUE, *A Doutrina Social de Igreja*, Lisboa, 1965, pp. 5 e ss.; RITA AMARAL CABRAL, *Eficácia externa da obrigação e o n.º 2 do art. 406.º do Código Civil*, Braga, s. d., pp. 18 e ss.

- na criação de uma organização constitucional da economia, domínio relevante para levar à prática vários objetivos de intervenção social<sup>52</sup>.

IV. Um dos quadrantes que mais sofre mutação é o dos direitos fundamentais, que observa uma evolução acumulativa dos respetivos catálogos, tal como eles foram arquitetados nos textos constitucionais do século XIX.

É certo que se mantêm os diversos tipos de direitos de natureza liberal, garantindo aos cidadãos espaços de autonomia frente à atividade do poder político.

Mas não deixa de ser seguro o surgimento de novas categorias de direitos fundamentais, os direitos fundamentais sociais ou de 2ª geração, positivando vantagens de igualdade em favor dos cidadãos, ao permitirem o acesso à saúde, à educação ou à segurança social, nos termos dos respetivos sistemas públicos, que passam a ser criados<sup>53</sup>, assumindo a estrutura de direitos a prestações (*Leistungsrechte*).

E mesmo em relação aos direitos fundamentais de defesa, passam a ser submetidos a várias cláusulas limitativas em função dos interesses gerais da comunidade, como é exemplo mais ilustrativo a função social da propriedade, que deixa de ser um direito liberal absoluto.

V. Em termos de organização política, completa-se o percurso – iniciado mas nunca acabado – pelo liberalismo político: *a representação liberal atinge a plenitude da representação democrática, com a adoção do sufrágio universal, no lugar do sufrágio masculino, censitário e capacitário*.

O aperfeiçoamento da democracia política também se faria sentir no desenvolvimento de outros mecanismos de expressão da vontade popular, como os referendos ou as iniciativas legislativas populares.

Até a articulação dos poderes do Estado se transformou numa visão mais adequada à maior necessidade de intervenção social, com a possibilidade de o órgão executivo exercer poder legislativo, ao que naturalmente não foi estranho o desaparecimento – ou, pelo menos, a sua profunda desvi-

---

<sup>52</sup> Cfr. ELISA RANGEL NUNES, *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, 3ª ed., Luanda, 2011, pp. 61 e ss.

<sup>53</sup> Sobre os direitos fundamentais sociais neste contexto aparecidos, v. GEORGES BURDEAU, *A Democracia*, pp. 40 e ss.; MÁRIO RAMOS PEREIRA DA SILVA, *O regime dos direitos sociais na Constituição Cabo-Verdiana de 1992*, Coimbra, 2004, pp. 15 e ss.; JOSÉ JOÃO ABRANTES, *Contrato de trabalho e direitos...*, pp. 36 e ss.

talização – do princípio monárquico, impondo-se os princípios republicano e democrático.

Para além disso, surgiram outras instâncias, acima e abaixo do Estado, com relevância política e que determinariam uma maior partilha do poder, enviesando o prisma da separação de poderes para uma lógica vertical.

É por isto que o Estado Social oferece muitas vezes um segundo adjetivo: Estado Social, mas também Democrático, e não já meramente liberal.

**VI.** A ideia de se atingir uma nova organização económica passa a pertencer ao programa constitucional, que inclui a novidade de inserir capítulos sobre a estruturação da economia – as “Constituições Económicas” – e num profundo contraste com o silêncio, nestas matérias, das Constituições liberais.

A conceção não intervencionista do Estado fica eliminada e, no seu lugar, propõe-se a intervenção económica do Estado como sujeito e como ordenador da atividade económica.

A tributação molda-se ao princípio da progressividade, ao mesmo tempo que se assiste ao crescimento do setor público, perante o aumento assinalável das funções sociais do Estado, na satisfação dos novos direitos fundamentais económicos e sociais.

## § 4º O CONSTITUCIONALISMO DE LÍNGUA PORTUGUESA

### 14. O Direito Constitucional Comparado de Língua Portuguesa

I. O primeiro tópico fundamental a considerar no Direito Constitucional de Língua Portuguesa<sup>54</sup> é o do seu âmbito, sendo certo que a atividade comparatística<sup>55</sup> se pode apresentar sob diferentes ângulos, cada um deles com as suas funcionalidades próprias.

Essa é, pois, uma resposta que não é unívoca, na medida em que se deve frisar os *possíveis âmbitos da comparação*, já que esta tem assentado na radical dissociação entre<sup>56</sup>:

- a *macro-comparação*, quando se pretende comparar blocos ou ordenamentos jurídicos, num prisma *estrutural*; e
- a *micro-comparação*, quando se compara um instituto ou um problema mais específico, numa ótica *funcional*.

Qualquer uma delas se mostra muito útil no Direito Constitucional, que facilmente absorve as vantagens que ficaram assinaladas. Mas a tarefa

---

<sup>54</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 342 e ss., e *As Constituições dos Estados de Língua Portuguesa*, 3ª ed., Coimbra, 2012, pp. 13 e ss.

<sup>55</sup> Sobre o Direito Constitucional Comparado, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, p. 13; ARMANDO M. MARQUES GUEDES, *Ideologias...*, pp. 316 e ss.; GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, 3ª ed., Padova, 1991, pp. 1 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Direito Constitucional – Direito Comparado, Teoria Geral do Estado e da Constituição, As Constituições do Brasil*, I, 2ª ed., Rio de Janeiro, 1987, pp. 62 e 63; PAOLO BISCARETTI DI RUFFÌA, *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato*, 6ª ed., Milano, 1988, pp. 3 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, I, p. 26; DÁRIO MOURA VICENTE, *Direito Comparado*, I, Coimbra, 2010, pp. 19 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 253 e ss.

<sup>56</sup> Cfr. CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Introdução ao Direito Comparado*, 2ª ed., Coimbra, 1998, pp. 20 e ss.

comparativa a empreender pode ainda ficar a meio caminho entre a macro-comparação e a micro-comparação, podendo ser apelidada de *meso-comparação constitucional*<sup>57</sup>, ao desejar-se a comparação – não de sistemas jurídicos globais, nem de institutos – de sistemas jurídico-constitucionais nos seus traços fundamentais.

**II.** *Na tentativa de se conhecer o desenvolvimento do Direito Constitucional Comparado de Língua Portuguesa*, só parece interessar a *meso-comparação constitucional*.

O que está em causa é a observação conjunta e organizada dos Direitos Constitucionais que determinaram influências recíprocas noutros Direitos Constitucionais.

Não se trata tanto de apreciar soluções específicas para certos institutos jurídicos, por mais importantes que sejam, antes dar atenção às grandes coordenadas que podem caracterizar o Direito Constitucional de Língua Portuguesa, apreciando como as diversas questões que se colocaram à respetiva regulação foram resolvidas, a partir da afirmação global e extensiva do Estado Constitucional Contemporâneo.

**III.** A explicitação do sentido do Direito Constitucional de Língua Portuguesa não ficaria completa se não pudéssemos alinhar as diversas vantagens que a atividade comparativa no Direito Constitucional – como, de resto, no Direito em geral – pode proporcionar àqueles que se abalançam ao estudo deste apaixonante modo de ver o Direito<sup>58</sup>:

- *uma função pedagógica*, melhor possibilitando conhecer as soluções próprias;
- *uma função hermenêutica*, oferecendo contributos para a interpretação e a integração de lacunas;
- *uma função prospetiva*, dando pistas para alterações legislativas no futuro;

<sup>57</sup> Cfr. CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Introdução...*, p. 12.

<sup>58</sup> Realçando estas e outras funções do Direito Comparado, KONRAD ZWIEGERT e HEIN KÖTZ, *An Introduction to Comparative Law*, 2ª ed., Oxford, 1992, pp. 13 e ss.; CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Introdução...*, pp. 15 e ss., e *Direito Comparado – ensino e método*, Lisboa, 2000, pp. 66 e ss.; RENÉ DAVID e CAMILLE JAUFFRET-SPINOSI, *Les grands systèmes de Droit Contemporains*, 11ª ed., Paris, 2002, pp. 2 e ss.; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito...*, pp. 141 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 253 e 254.

- *uma função formativa*, contribuindo para a elevação cultural dos juristas.

## 15. A grelha comparatística do Direito Constitucional de Língua Portuguesa

I. Outro tópico determinante na contextualização da atividade comparatística no seio dos Direitos Constitucionais de Língua Portuguesa diz respeito ao *método* que se deve seguir.

Obviamente que seria estulto pensar que tal estudo se poderia fazer sem uma metodologia específica, que é a *metodologia comparatística*, com a qual se pretende evitar que a apresentação das diversas instituições constitucionais possa cair num destes condenáveis erros<sup>59</sup>:

- *numa amálgama e mistura sem nexo*, em que não se sabe o que procurar e o que apreciar;
- *num conjunto de soluções apresentadas em razão de critérios desprovidos de relevância científica*, como os critérios cronológicos ou territoriais.

Bem pelo contrário: *a metodologia comparatística, hoje já bastante afinada, quer melhor observar os sistemas constitucionais, sem se perder com a ausência de critérios ou com a adoção de falsos critérios.*

II. No plano da comparação de Direito Constitucional que envolve o estudo dos sistemas constitucionais determinantes para a formação do Direito Constitucional Contemporâneo, tem sido prática a escolha daqueles sistemas constitucionais que são considerados pioneiros na evolução do Direito Constitucional nestes duzentos anos que tem de história.

A este propósito, é habitual a formação de *famílias constitucionais*, em que os diversos sistemas se encaixam em função da sua filiação e em função das influências recebidas, deles depois ressaltando os respetivos contributos originais.

---

<sup>59</sup> A respeito da metodologia comparatística, v. JOÃO DE CASTRO MENDES, *Direito Comparado*, Lisboa, 1982-83, pp. 24 e ss.; KONRAD ZWEIGERT e HEIN KÖTZ, *An Introduction...*, pp. 29 e ss.; CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Introdução...*, pp. 19 e ss., e *Direito Comparado...*, pp. 113 e ss.; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito...*, pp. 143 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, p. 254.

Eis um modo de ver o Direito Constitucional Comparado que apresenta dificuldades, pois que o papel dos sistemas jurídico-constitucionais é variável e nem sempre pode ser calibrado ao nível macroscópico da importância de uma família a que tenham dado origem: pode haver um sistema constitucional profundamente original, mas que por si não pôde reproduzir-se na influência projetada sobre outros sistemas constitucionais.

**III.** Sem menoscabo para a importância das famílias constitucionais, se entendida a sua organização de um modo menos radical, quer parecer-nos que urge matizar esse critério puramente material com a adoção de outros critérios que permitem obter uma panorâmica mais real dos diversos sistemas constitucionais, sem que tal possa obliterar a preponderância de algumas das suas instituições, fazendo aplicar também uma grelha comparativa.

É assim que, ao lado de um critério puramente comparatístico, se devem adicionar outros critérios, nos seguintes termos<sup>60</sup>:

- *um critério normativo-sistemático*, pois que a apresentação dos resultados da comparação não se pode descarnar de cada sistema constitucional como um ordenamento, em que muitas das soluções plasmadas podem não assumir qualquer relevância no plano das originalidades dos sistemas apreciados, mas cujo estudo é necessário para a compreensão daquelas;
- *um critério geográfico-cultural*, uma vez que os sistemas constitucionais não se podem apresentar desinseridos das suas circunstâncias espaciais e das ideias que estiveram na sua génese e que determinaram a sua evolução, que em grande medida explicam as realidades atuais;
- *um critério histórico-político*, dado que os sistemas constitucionais igualmente se singularizam nos acontecimentos políticos, económicos e sociais que impuseram um certo curso dos acontecimentos, numa óbvia interação com a configuração do poder político.

**IV.** No que ao Direito Constitucional Comparado de Língua Portuguesa tange diretamente, podemos propor a seguinte grelha das questões constitucionais a estudar<sup>61</sup>:

---

<sup>60</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, p. 256, e *Direito Constitucional de Língua Portuguesa – caminhos de um Constitucionalismo singular*, Coimbra, 2012, pp. 17 e ss.

<sup>61</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *As Constituições...*, p. 17.



- o enquadramento histórico-geográfico dos sistemas constitucionais, com particular relevo para os sistemas constitucionais da atualidade;
- a configuração, conteúdo e função da Constituição na formação do Direito Constitucional, assim como o seu desenvolvimento contínuo;
- a consagração dos direitos fundamentais, no seu papel limitador do poder político e em articulação com o poder judicial;
- a modelação do sistema económico, designadamente o grau de liberdade das entidades privadas no funcionamento do mercado e a intensidade da intervenção pública na economia;
- a modelação das formas e dos regimes políticos, frisando-se a repartição de atribuições e competências entre o Estado e outras entidades políticas, bem como a formação dos sistemas de governo dos órgãos de soberania.

## 16. Os Nove Direitos Constitucionais de Língua Portuguesa

I. Definidos o âmbito e a grelha que devem orientar aquele referido estudo, até para que o mesmo se apresente minimamente útil, *cumpra ainda fazer a seleção dos sistemas constitucionais a incluir na comparação a empreender*, além de também sustentar a sua justificação científica.

A título preliminar, recorde-se que a aproximação entre sistemas constitucionais objeto desta tarefa de comparação se afigura como um ponto de partida, e não como um ponto de chegada: *o facto de eles serem escolhidos para esta análise conjunta é apenas por serem versados numa mesma língua, o que por si só nada garante do ponto de vista da homologia das soluções jurídico-constitucionais que venham a ser encontradas*.

II. Se o critério é de natureza linguística, é natural que surja a exigência comum de todos esses ordenamentos jurídico-constitucionais a comparar se exprimirem na língua portuguesa, a qual aparece sempre como a língua oficial correspondente.

Mas importa referir que essa circunstância não anula a possibilidade de nesses sistemas jurídico-constitucionais o português coexistir com outras línguas oficiais do mesmo modo obrigatórias, sendo até comum nalguns destes Estados o reconhecimento do pluralismo linguístico.

Por maioria de razão se dirá o mesmo do facto de em muitas destas sociedades o português coexistir com outras línguas nacionais, que são

promovidas e defendidas junto dos cidadãos, sem que elas sejam línguas oficiais de expressão no plano do poder público, ainda que com relevância jurídico-constitucional.

**III.** Numa perspetiva de subjetividade política, a procura dos Direitos Constitucionais falantes do português não coincide necessariamente com as entidades jurídico-políticas de cunho estadual, as quais se apresentam como determinantes na própria conceção do Direito Constitucional enquanto setor jurídico por excelência do Estado.

É irrecusável que o Direito Constitucional, nos seus pressupostos teórico-políticos, em grande medida reflete a própria estadualidade, assim afirmada ao longo destes anos de Estado Constitucional Contemporâneo.

Simplesmente, é forçoso admitir, na atividade comparativa que parte do critério linguístico, a existência de outros Direitos Constitucionais, que o podem ser em sentido amplo, sem que estejam vinculados a uma realidade jurídico-política estadual.

Vem esse a ser o caso de Macau, que representa no universo do Direito de Língua Portuguesa uma realidade autónoma a muitos títulos e também no plano do Direito Constitucional, a despeito de esse território não ostentar as características da estadualidade<sup>62</sup>.

## **17. Existe um modelo de Direito Constitucional Global de Língua Portuguesa?**

**I.** Podiam ser várias as perguntas a formular no contexto de um esforço de Direito Constitucional Global de Língua Portuguesa, que se vai desenrolar numa tarefa de *meso-comparação*, mas a nossa atenção focaliza-se especificamente na seguinte: *existe um modelo de Direito Constitucional Global de Língua Portuguesa?*

Eis uma procura que nos tem acompanhado há já alguns anos a esta parte e para qual temos oscilado, às vezes em função da variedade dos

---

<sup>62</sup> Sobre o estatuto jurídico-político de Macau, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Macau no Direito Constitucional de Língua Portuguesa*, in ROA, ano 71, IV, outubro-dezembro de 2011, pp. 993 e ss., e *Direito Constitucional de Macau*, Lisboa/Macau, 2012.

métodos utilizados, às vezes em função das multiformes experiências que as sociedades políticas em causa proporcionam<sup>63</sup>.

**II.** Para que não subsistam dificuldades acrescidas, é de densificar a ideia de *modelo*, em torno da qual girará o esforço de resposta à pergunta formulada.

Esta conceção de modelo deve ser ampla, nela se incluindo os conjuntos das identidades estruturadoras do Direito Constitucional de cada um daqueles Direitos Constitucionais analisados.

Significa isto que a partir daqueles traços dominantes se faculta um juízo comparativo entre eles, depois se finalizando com a comparação que se torne possível a partir da análise da CRP e o Direito Constitucional Democrático e Social que fundaria a mais recente evolução do Estado Português.

A procura de um modelo equivale bastante à procura de um *modelo comum*, depurado das suas particularidades, que tendo sido cunhado uma primeira vez se possa vir a replicar em cada um dos Direitos Constitucionais de Língua Portuguesa, não obstante as diferenças existenciais que se assinalam não apenas entre eles, mas sobretudo em relação ao Direito Constitucional Português.

Simplesmente, não é a identidade que se procura, mas as semelhanças fundamentais visíveis nesses sistemas jurídico-constitucionais, nalguns casos simetricamente comprovadas pela existência de diferenças profundas, que fazem o contraponto das semelhanças encontradas.

**III.** Será com base na centralidade que o texto da CRP ocupa que se procederá à apresentação sumária dos diversos Direitos Constitucionais de Língua Portuguesa, sendo viável a sua organização em quatro sucessivas vagas:

- a primeira vaga corresponde ao próprio texto da Constituição Portuguesa, pioneira de um novo tempo jurídico-constitucional e reatando a tradição do Constitucionalismo de Estado de Direito;

---

<sup>63</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Sistemas constitucionais africanos de língua portuguesa: a caminho de um paradigma?*, in AAVV, *30 Anos da Constituição Portuguesa* (org. de JORGE BACELAR GOUVEIA et alii), Lisboa, 2006, pp. 119 e ss., e *Direito Constitucional de Língua Portuguesa – Caminhos...*, pp. 21 e ss.

V. também LUÍS CARLOS MARTINS ALVES JÚNIOR, *O sistema constitucional dos países lusófonos*, in RFDUFMG, Belo Horizonte, nº 59, julho/dezembro de 2011, pp. 193 e ss.

- a segunda vaga corresponde ao texto da Constituição Brasileira, o primeiro texto constitucional lusófono de Estado de Direito feito a seguir à aprovação da CRP que se mantém vigente;
- a terceira vaga é representada pelo nascimento das Constituições dos Estados Africanos Lusófonos no período da II República, a qual surge depois da queda do Muro de Berlim, com as transições para regimes constitucionais de Estado de Direito; e
- a quarta vaga é singularmente preenchida pela Constituição de Timor-Leste, que também coincide com a formação desse novo Estado, após um longo período de ocupação indonésia.

O reconhecimento de cada uma destas quatro vagas é muito relevante não somente para a comprovação daquela centralidade como para se aferir o tipo de influência – recebida ou rejeitada – em cada um dos outros Direitos Constitucionais de Língua Portuguesa, na certeza de que o seu aparecimento se prolongou no tempo e ao sabor das vicissitudes histórico-políticas próprias dos Estados Lusófonos.

## 18. A primeira vaga: a Constituição Portuguesa de 1976

I. Não se afigura viável falar de um modelo de Direito Constitucional de Língua Portuguesa, apesar das necessárias reduções que foi necessário conceder, sem sabermos o que encontrar no texto constitucional português que nele se possa oferecer de paradigmático.

Ainda que pouco estudado, ou pelo menos não tão estudado quanto o mereceria, o certo é que se pode assentar na existência de alguns pontos centrais do Constitucionalismo Português Democrático e Social nascido a partir da Constituição de 1976 e que podem ser assim sintetizados<sup>64</sup>:

- na aprovação do texto constitucional por um parlamento constituinte, em contexto pluripartidário e democrático, após um período constitucional revolucionário e provisório;
- na vigência contínua do texto constitucional por mais de 30 anos, o qual não tem assistido a ruturas ou a quaisquer quebras materiais na sua identidade;

---

<sup>64</sup> Sobre a CRP, por todos, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 492 e ss., e *As Constituições...*, pp. 20 e 21.

- *na consagração dos princípios constitucionais do Estado de Direito, Republicano, Unitário, Democrático e Social.*

**II.** O atual Direito Constitucional Português consubstancia-se na Constituição da República Portuguesa (CRP), aprovada em 2 de abril de 1976, e que entrou em vigor em 25 de Abril de 1976.

Esta lei constitucional suprema do Estado Português surgiu como corolário da Revolução de 25 de Abril de 1974 – a Revolução dos Cravos – que pôs termo a um regime autoritário de extrema direita, de inspiração nacionalista, corporativa e fascizante, designado como “Estado Novo”, fortemente influenciado pelo regime fascista italiano.

Até que a CRP tivesse sido aprovada, neste período intercalar de dois anos, para além do trabalho da Assembleia Constituinte, democraticamente eleita, viveu-se um regime constitucional provisório, colocando-se simultaneamente em ação um conjunto de medidas urgentes, segundo os três objetivos de (i) descolonizar, (ii) democratizar e (iii) desenvolver o país.

**III.** O texto da CRP atualmente contém 296 artigos, que se distribuem por quatro partes, algumas delas repartidas por capítulos, antecedida por uma parte introdutória e com uma parte final, nos seguintes termos:

- *Princípios gerais* (artigos 1º a 11º)
- *Parte I – Direitos e deveres fundamentais* (artigos 12º a 79º)
- *Parte II – Organização económica* (artigos 80º a 107º)
- *Parte III – Organização do poder político* (artigos 108º a 276º)
- *Parte IV – Garantia e revisão da Constituição* (artigos 277º a 289º)
- *Disposições finais e transitórias* (artigos 290º a 296º)

A aprovação do texto constitucional por um parlamento pluripartidário – a Assembleia Constituinte, eleita em 25 de Abril de 1975 – representou uma específica escolha de legitimação do novo texto constitucional, arredando outros esquemas possíveis de formalização do poder constituinte.

## **19. A segunda vaga: a Constituição Brasileira de 1988**

**I.** A evolução histórica do Brasil, desde que ganhou a independência até aos dias de hoje, mostra uma sucessão de acontecimentos e de textos

constitucionais bem reveladora das grandes questões que ocuparam a Humanidade nestes dois séculos XIX e XX.

A História Político-Constitucional do Brasil costuma ser repartida, acima das várias Constituições, entre o período antigo e o período moderno, sendo a Revolução de 1930 o momento de viragem da república velha para a república nova.

**II.** Já em matéria de regime institucional, a História Político-Constitucional do Brasil, desde cedo obtendo a independência política em 7 de setembro de 1822, subdivide-se em duas grandes eras:

- *a era monárquica*, desde a fundação até à revolução republicana de 15 de novembro de 1889; e
- *a era republicana*, desde esta revolução até aos nossos dias.

Não deixam de ser impressionantes as grandes diferenças que caracterizam cada uma destas eras de evolução político-constitucional: enquanto a primeira apenas se estruturou com uma única Carta Constitucional, a outra ficou marcada pela sucessão de seis textos constitucionais.

**III.** O Brasil, até ao momento, já viveu sete textos constitucionais, que assim se apresentam:

- *a Carta Constitucional de 1824*: foi a primeira Constituição Brasileira, outorgada pelo fundador e libertador do Estado, D. Pedro I (D. Pedro IV, em Portugal), consagrando uma monarquia constitucional e imperial;
- *a Constituição de 1891*: foi a primeira Constituição da era republicana, iniciada pela Revolução de 15 de novembro de 1889, importando várias instituições jurídico-constitucionais já experimentadas nos Estados Unidos da América, como o federalismo, o presidencialismo e a fiscalização judicial difusa da constitucionalidade;
- *a Constituição de 1934*: foi um texto constitucional progressista, de cariz socializante, derrubando a chamada “República Velha”, na sequência da Revolução de 1930, de que foi mentor Getúlio Vargas;
- *a Constituição de 1937*: foi um texto constitucional autoritário de direita, criando um Estado Novo, inspirado na Constituição Polaca, restringindo os direitos e as liberdades individuais;

- a *Constituição de 1946*: foi um texto constitucional democratizante, de suavização do regime do Estado Novo;
- a *Constituição de 1967-69*: foi um texto constitucional de cariz autoritário de direita, estabelecendo um regime de preponderância militar;
- a *Constituição de 1988*: é o texto constitucional em vigor, de pendor democrático e social.

IV. O atual texto constitucional do Brasil (CB) é a Constituição de 1988, aprovada em 5 de outubro de 1988<sup>65</sup>, inaugurando uma nova fase na História do Direito Constitucional Brasileiro, com a seguinte sistematização, num total de 250 artigos, mais os 94 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

- Título I – *Dos princípios fundamentais*
- Título II – *Dos direitos e garantias fundamentais*
- Título III – *Da organização do Estado*
- Título IV – *Da organização dos poderes*
- Título V – *Da defesa do Estado e das instituições democráticas*
- Título VI – *Da tributação e do orçamento*
- Título VII – *Da ordem económica e financeira*
- Título VIII – *Da ordem social*
- Título IX – *Das disposições constitucionais gerais*

A recente CB significou, assim, um marco importantíssimo na evolução constitucional do Brasil, assinalando, em definitivo, a transição para uma democracia representativa e sem tutela militar<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Sobre o atual Direito Constitucional brasileiro, moldado a partir da CB, v. PAULO BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, 8ª ed., São Paulo, 1999, pp. 327 e ss.; CELSO RIBEIRO BASTOS, *Curso de Direito Constitucional*, 22ª ed., São Paulo, 2001, pp. 161 e ss.; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Curso de Direito Constitucional*, 28ª ed., São Paulo, 2002, pp. 56 e ss., e *Aspetos do Direito Constitucional Contemporâneo*, São Paulo, 2002, pp. 129 e ss.; JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 20ª ed., São Paulo, 2002, pp. 91 e ss.; ALEXANDRE DE MORAES, *Direito Constitucional*, 16ª ed., São Paulo, 2004, pp. 52 e ss.; LUÍS ROBERTO BARROSO, *Vinte Anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegámos*, in RDdE, Ano 3, nº 10, abril/junho de 2008, pp. 25 e ss.

<sup>66</sup> Quanto à influência da CRP sobre a CB, v. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *A Constituição Brasileira de 1988 – aspetos gerais*, in ROA, ano 49, 1989, pp. 947 e ss., *Sobre a Constituição de 1988*, in RFDUL, vol. XXXI, 1990, pp. 71 e 72, e *Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro*, in AAVV, PC, I, Coimbra, 1996, pp. 59 e ss.; PAULO BONAVIDES,

V. No plano dos direitos fundamentais, verifica-se uma forte profusão de posições subjetivas, nas mais variadas áreas da atividade humana, sem mesmo esquecer a importância de novos direitos, como em matéria ambiental, social e informática.

É também de sublinhar a abertura a novos direitos fundamentais, com a grande importância atribuída aos direitos sociais, assim como o olhar dirigido aos mecanismos de efetividade desses mesmos direitos.

Está neste caso a força que se atribuiu ao *habeas-data* como novo mecanismo de proteção do cidadão contra a utilização da informática.

VI. Em matéria de organização do Estado, é mantido o modelo federal, adotado logo com o segundo texto constitucional republicano, estabelecendo-se quatro categorias de entidades dotadas de poder político:

- a *União* (Estado Federal ou Federação), que é a entidade política suprema, titular do poder constituinte máximo e federal;
- os *Estados* (federados), que são 26 e têm as respectivas Constituições;
- o *Distrito Federal* (equiparado a Estado federado), que é uma entidade político-administrativa autónoma com vista a assegurar a neutralidade da sede dos órgãos federais;
- os *Municípios*, que são uma espécie de regiões, com amplos poderes administrativos, mas igualmente político-legislativos.

Há uma rigorosa separação entre as competências estaduais e as competências federais, ainda que com a proeminência da componente do poder federal, num federalismo que tem muito de centralista.

VII. No tocante à organização dos poderes do Estado, é seguida de perto a tripartição norte-americana, de tipo orgânico-funcional:

---

*Constitucionalismo Luso-Brasileiro: influxos recíprocos*, in AAVV, PC, I, Coimbra, 1996, pp. 51 e ss.; OSCAR DIAS CORRÊA, *Breves observações sobre a influência da Constituição Portuguesa na Constituição Brasileira de 1988*, in AAVV, PC, I, Coimbra, 1996, pp. 73 e ss.; NAILÊ RUSSOMANO, *Influências da Constituição da República Portuguesa de 1976 na Constituição Brasileira de 1988 – da defesa do consumidor*, in AAVV, PC, III, Coimbra, 1998, pp. 428 e ss.; LUÍS ROBERTO BARROSO, *Influência da reconstitucionalização de Portugal sobre a experiência constitucional brasileira*, in AAVV, *30 Anos da Constituição Portuguesa* (org. de JORGE BACELAR GOUVEIA *et alii*), Lisboa, 2006, pp. 71 e ss.; JOSÉ JÚNIOR FLORENTINO DOS SANTOS MENDONÇA, *A abertura do Direito Constitucional Brasileiro ao Constitucionalismo Português*, in ReDiP, Ano I, nº 1, Lisboa, janeiro/junho de 2009, pp. 139 e ss.



- o *poder legislativo*: o Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal;
- o *poder executivo*: o Presidente, o Vice-Presidente e o Governo Federal;
- o *poder judiciário*: os diversos tribunais superiores, de entre eles se salientando o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça.

O poder legislativo é atribuído ao *Congresso Nacional*, um Parlamento de cunho bicameral, com dois órgãos, com competências próprias, mas principalmente com competências conjuntas, sendo a legislatura de quatro anos: a *Câmara dos Deputados*, constituída por Deputados em número proporcional aos cidadãos eleitores de cada Estado federado e do Distrito Federal onde decorre a respetiva eleição, com um mandato de quatro anos e não podendo ser superior a 513; e o *Senado Federal*, constituído por três senadores por cada Estado e pelo Distrito Federal, com um mandato de oito anos, num total de 81 senadores.

O poder executivo é protagonizado pelo *Presidente da República*, auxiliado pelos Ministros de Estado. O Presidente da República é eleito, juntamente com o Vice-Presidente, para um mandato de 4 anos, sem possibilidade de segunda reeleição. A CB prevê a existência de um Governo Federal, composto pelos Ministros, livremente escolhidos e demitidos pelo Presidente.

O poder judiciário, visto na lógica de uma estrutura federal, inclui as instâncias supremas do poder judiciário que se exerce acima do poder judiciário dos Estados federados, assim como outros tribunais que absorvem a totalidade da competência especializada que lhes é atribuída.

**VIII.** O sistema de governo brasileiro corresponde a um *presidencialismo imperfeito*, fortemente influenciado pelo texto constitucional norte-americano, mas sofrendo alguns desvios, que devem ser interpretados como suas relevantes atualizações.

Os traços fundamentais deste sistema de governo presidencial não são difíceis de identificar:

- a junção na mesma pessoa dos cargos de Chefe de Estado e de Chefe de Governo;
- a eleição por sufrágio universal e direto do Chefe de Estado;
- a subsistência independente dos poderes legislativo e executivo, não obstante os múltiplos pontos de contacto e de colaboração.

O caráter imperfeito do presidencialismo brasileiro cifra-se na figura, constitucionalmente autónoma, do Governo Federal, composto pelos Ministros de Estado, a quem o Presidente da República pode deferir competências executivas.

## 20. A terceira vaga: as Constituições dos Estados Africanos Lusófonos na II República

I. Um dos principais objetivos da III República Democrática – implantada em Portugal a partir da Revolução de 25 de Abril de 1974 – foi o da descolonização dos povos e territórios de África, durante vários séculos e até então colónias portuguesas, assim ganhando a sua legítima independência política, nas seguintes datas históricas<sup>67</sup>:

- Angola: 11 de novembro de 1975;
- Cabo Verde: 5 de julho de 1975;
- Guiné-Bissau: 24 de setembro de 1973;
- Moçambique: 25 de junho de 1975;
- São Tomé e Príncipe: 12 de julho de 1975.

<sup>67</sup> Sobre a evolução e caracterização geral dos sistemas constitucionais africanos de língua portuguesa, v. RAUL ARAÚJO, *Os sistemas de governo de transição democrática nos PALOP*, Coimbra, 2000, pp. 58 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, I, pp. 239 e ss.; ANTÓNIO ALBERTO NETO, *Instituições políticas e sistemas constitucionais nos países africanos de expressão portuguesa*, Luanda, 2003; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os sistemas político-constitucionais dos Estados Africanos de Língua Portuguesa*, in *Estudos de Direito Público de Língua Portuguesa*, Coimbra, 2004, pp. 288 e ss., *Sistemas constitucionais africanos de língua portuguesa: a caminho de um paradigma?*, pp. 123 e ss., *Manual...*, I, pp. 350 e ss., e *As Constituições...*, pp. 28 e ss.; FILIPE FALCÃO OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005, pp. 95 e ss.; NUNO PIÇARRA, *A evolução do sistema de garantia da Constituição em Cabo Verde*, in DeC, ano VII, nº 22, Praia, 2005, pp. 211 e ss.; CRISTINA NOGUEIRA DA SILVA, «Missão civilizacional» e codificação de usos e costumes na doutrina colonial portuguesa (séculos XIX-XX), in *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 33-34 (2004-2005), Milano, 2005, pp. 899 e ss.; LUÍSA NETO, *Trajetos de independência e consolidação da estrutura estadual nos países africanos de língua oficial portuguesa*, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha*, Coimbra, 2005, pp. 563 e ss.; DÁRIO MOURA VICENTE, *Unidade e diversidade nos atuais sistemas jurídicos africanos*, in AAVV, *Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles: 90 anos – Homenagem da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, 2007, pp. 317 e ss.; ARMANDO MARQUES GUEDES, *Os Processos de Constitucionalização dos Estados Africanos Lusófonos entre Factos e Normas*, in RNE, nº 11.4 especial, setembro de 2007, pp. 6 e ss.

Essa é uma evolução político-constitucional que não permite surpreender uma única tendência, antes dois períodos bem distintos para a respetiva compreensão<sup>68</sup>:

- *uma primeira era constitucional de I República Socialista (1975-1990); e*
- *uma segunda era constitucional de II República Democrática (1990-....).*

**II.** O contexto da descolonização portuguesa, no terreno da luta de libertação nacional e nos anos que se seguiram à Revolução dos Cravos de Portugal, foi politicamente dominada pela emergência de formações partidárias e de ideologias marxistas, de direta inspiração soviética.

A esmagadora maioria dos movimentos de libertação nacional, que nas colónias combatiam as Forças Armadas Portuguesas que aguentavam, a custo, o domínio português na vigência da ditadura do Estado Novo, foi doutrinalmente influenciada pelos ideais comunistas, tal como eles foram desenvolvidos na antiga União Soviética (URSS), ainda que se assinalassem algumas originalidades ou outras proveniências, em qualquer caso com pesos sempre marginais.

Afora tudo o que essa motivação decerto representava de fé numa nova organização política e social, era verdade que, por detrás desses apoios, se encavalitava um escondido desejo de a URSS se expandir para os territórios que, em breve, deixariam de pertencer a Portugal.

No fervor dos acontecimentos revolucionários, em que dominava o MFA, tendo sido a Revolução de abril um golpe de Estado com a participação decisiva dos militares, até à legitimação dos novos órgãos de poder político por eleições democráticas, os ideais comunistas eram também prevalecentes, pelo que se facilitou uma conexão interna na concessão do poder, dentro dos novos Estados independentes, aos grupos de libertação que estavam afinados pelo mesmo diapasão do marxismo-leninismo.

**III.** A análise comparada dos diversos sistemas constitucionais dos novos Estados Africanos de Língua Portuguesa revela traços comuns, dentro daquela única fonte de inspiração, tanto político-ideológica como jurídico-constitucional:

- *o sistema social:* a prevalência dos direitos económicos e sociais, como instrumentos de “desalienação do homem”, em detrimento dos

---

<sup>68</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os sistemas político-constitucionais...*, pp. 292 e ss.

direitos e liberdades políticos e civis, num forte monismo ideológico e partidário;

- *o sistema económico*: a apropriação dos meios de produção, com a coletivização da terra, que passou a ser propriedade do Estado, e a planificação imperativa da economia;
- *o sistema político*: a concentração de poderes no órgão parlamentar de cúpula, com a onipresença do partido único e a sua localização paralela em todas as estruturas do Estado.

IV. *A primeira fase* na evolução político-constitucional dos Estados africanos de língua portuguesa durou cerca de uma década e meia, sendo ainda possível nela divisar períodos diferenciados:

- *1º período*: o período inicial de implantação das estruturas dos Estados agora independentes, com o retorno de muitos portugueses e a sua reorganização interna;
- *2º período*: o período intermédio de organização política e social segundo o modelo de inspiração soviética, com a intensificação da cooperação com os países do bloco comunista, principalmente a URSS, Cuba e a República Democrática Alemã; e
- *3º período*: o período final de progressiva crise económica, com o recrudescimento dos conflitos políticos internos, nalguns casos – Angola e Moçambique – degenerando em sangrentas guerras civis.

V. Esta primeira onda de textos constitucionais de inspiração soviética não resistiria à queda dos regimes comunistas, um pouco por toda a parte, simbolizado e iniciado pelo derrube do Muro de Berlim, em dezembro de 1989.

Naturalmente que esse fenómeno – de certa sorte há muito tempo larvar e apenas esperando um momento de rastilho político e social – se projetaria nos Estados africanos em questão, praticamente desde o seu início. É mesmo impressionante a facilidade com que os respetivos sistemas políticos se organizaram com vista à superação do paradigma soviético.

Também se pode dizer que as economias e as sociedades desses Estados de Língua Portuguesa revelavam já um elevado mal-estar com a aplicação do modelo soviético, que fracassaria, pelo menos, por duas razões fundamentais:

- *pelo carácter informal das sociedades africanas*, até certo ponto incompatível e avesso à rigidez e disciplina conaturais à antiga estruturação burocrática soviética;
- *pelo centralismo político-ideológico que decorria das doutrinas administrativas soviéticas*, abafando as comunidades locais e, na cúpula, combatendo as suas mais diversas expressões, como os Direitos consuetudinários locais.

**VI.** Do ponto de vista constitucional, a substituição dos antigos textos constitucionais fez-se através de *transições constitucionais*, que consistiram na criação de novos textos, mas aproveitando os procedimentos de revisão constitucional anteriormente estabelecidos. A passagem às novas ordens constitucionais em todos estes Estados fez-se sempre de uma forma pacífica, sem revoluções ou ruturas formais.

Por outra parte, igualmente sucedeu que na maioria dos Estados a aprovação de novos documentos constitucionais se ficou a dever aos parlamentos monopartidários que tinham sido escolhidos no tempo da I República totalitária, quase não tendo havido textos constitucionais fruto de uma discussão pluripartidária nos novos parlamentos eleitos.

A principal exceção que importa referir é a de Cabo Verde, que aprovava uma nova Constituição, em 1992, já em sistema pluripartidário. Nos outros casos, as novas Constituições foram depois pontualmente revistas, para se adequarem aos processos de pacificação interna, em contexto pluripartidário.

**VII.** Em alguns dos Estados africanos de língua portuguesa registaram-se ainda conflitos armados internos, guerras civis já no período da independência, que opuseram os governos constituídos, bem como os respetivos partidos únicos, às oposições armadas, numa confrontação nítida do ponto de vista político-ideológico a respeito da opção constitucional adotada.

A situação de Angola foi a que se prolongaria por mais tempo, continuando mesmo depois de implantada uma nova ordem constitucional democrática, só tendo terminado em 2002.

Em Moçambique, a situação de guerra civil duraria menos tempo e terminaria em 4 de outubro de 1992, data da assinatura, em Roma, do Acordo Geral de Paz entre o Governo/Frelimo e a Renamo.

## 21. A quarta vaga: a Constituição de Timor-Leste de 2002

I. O Estado de Timor-Leste nasceu no dia 20 de maio de 2002, depois de muitas e complexas vicissitudes<sup>69</sup>. Mas com esse acontecimento se registou paralelamente um outro, da maior importância: o aparecimento de uma nova Constituição, a segunda da vida desse Estado (CTL)<sup>70</sup>.

Daí que este não seja um momento qualquer, mas antes um momento duplamente constituinte:

- *constituente de um Estado*, que agora vê a luz do dia e assim se apresenta na sociedade internacional; e
- *constituente de uma Ordem Jurídica*, porque esse Estado se auto-adorna de um texto constitucional, que passará a reger os seus destinos fundamentais.

II. Se é verdade que a realidade político-estadual de Timor-Leste se consumou com a declaração da independência política, bem como com a concomitante aprovação de um texto constitucional fundacional, não é menos verdade que a realidade cultural e social de Timor-Leste já muito anteriormente lhe subjazia<sup>71</sup>.

Desde que há memória do território, ele emergiu no seio dos Descobrimentos Portugueses do Oriente, tendo permanecido durante muito tempo como possessão ultramarina, muito para além da perda progressiva de outros territórios, ora em favor de Estados vizinhos, ora dando origem a novos Estados.

---

<sup>69</sup> Segundo o art. 170º da Constituição de Timor-Leste (CTL), “A Constituição da República Democrática de Timor-Leste entra em vigor no dia 20 de maio de 2002”, embora o texto tenha sido aprovado em 22 de março desse mesmo ano pela Assembleia Constituinte.

<sup>70</sup> Sobre o Direito Constitucional de Timor-Leste em geral, nas suas diversas implicações, AAVV, *The East Timor Problem and the Role of Europe* (ed. PEDRO PINTO LEITE), Lisboa, 1998, *passim*; JORGE MIRANDA, *Manual...*, I, p. 244; JORGE BACELAR GOUVEIA, *A primeira Constituição de Timor-Leste*, in *Estudos de Direito Público de Língua Portuguesa*, Coimbra, 2004, pp. 305 e ss., *Macau no Direito Constitucional...*, pp. 1029 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, Lisboa/Díli, 2012, pp. 93 e ss.; FILIPE FALCÃO OLIVEIRA, *Direito Público...*, p. 102.

<sup>71</sup> Com um interessante percurso acerca desta vertente histórico-jurídica do território de Timor-Leste, v., por todos, MIGUEL GALVÃO TELES, *Timor-Leste*, in DJAP, 2º suplemento, Lisboa, 2001, pp. 569 e ss.

Para uma visão mais atual, partindo da práxis política, v. MARI ALKATIRI, *Timor-Leste – o caminho do desenvolvimento*, 2ª ed., Lisboa/Porto/Coimbra, 2008, pp. 3 e ss.

A última descolonização portuguesa, ocorrida na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974 em Portugal, foi um momento crucial na evolução política e social de Timor-Leste, pois que logo depois o território seria anexado pela Indonésia, a grande potência vizinha, e deixando de fazer parte do território português<sup>72</sup>, não sei que antes Timor-Leste tivesse afirmado a sua independência por alguns dias, incluindo a proclamação de um texto constitucional a 28 de novembro de 1975<sup>73</sup>.

**III.** Somente na década de noventa – e depois de diversos massacres perpetrados contra o povo maubere – se desenhariam os passos que conduziram, em definitivo, à ereção de Timor-Leste a Estado independente, não obstante todo o esforço desde aquela primeira hora protagonizado por Portugal no sentido de lhe propiciar a autodeterminação<sup>74</sup>.

Mercê de uma favorável conjugação de circunstâncias de política internacional, mas também graças a um porfiado esforço de resistência interna contra a ocupação indonésia, bem como ao empenhamento do Estado Português, foi possível estabelecer um procedimento de referendo internacional, dirigido pela ONU, que teve como resultado a opção pela independência política do território e, conseqüentemente, a proclamação de um novo Estado<sup>75</sup>.

**IV.** O texto constitucional timorense não é dos mais extensos no conjunto das Constituições de Língua Portuguesa, contando com 170 artigos, que se distribuem pelas seguintes sete partes, antecedidas por um preâmbulo:

- Parte I – *Princípios fundamentais*
- Parte II – *Direitos, deveres, liberdades e garantias fundamentais*
- Parte III – *Organização do poder político*
- Parte IV – *Organização económica e financeira*

---

<sup>72</sup> Como se dizia numa anterior versão da CRP, através do seu antigo art. 293º, nº 1, “Portugal continua vinculado às responsabilidades que lhe incumbem, de harmonia com o Direito Internacional, de promover e garantir o direito à autodeterminação e independência de Timor-Leste”, preceito que, porém, continha norma que entretanto caducou.

<sup>73</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 102 e ss.

<sup>74</sup> O que bem se atesta pelas sucessivas resoluções que foram aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas sob a iniciativa de Portugal.

Para a consulta desses textos, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Timor-Leste – textos jurídicos fundamentais*, 2ª ed., Lisboa, 1993, pp. 11 e ss.

<sup>75</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 117 e ss.

- Parte V – *Defesa e Segurança Nacionais*
- Parte VI – *Garantia e Revisão da Constituição*
- Parte VII – *Disposições finais e transitórias*

As opções sistemáticas do texto constitucional timorense, não contendo qualquer peculiar originalidade digna de registo, não deixam de se inscrever nas tendências mais recentes de se dar primazia aos aspetos materiais sobre os aspetos organizatórios na ordenação das matérias, bem como à inserção de importantes incisos a respeito de questões económicas e sociais que hoje nenhum texto constitucional pode lucidamente ignorar.

Cumpra também assinalar o relevo dado, sendo assim erigida a parte própria, à matéria da defesa e segurança, no que não terá sido alheio o recente percurso histórico-político do povo e do território de Timor-Leste, o mesmo igualmente se dizendo dos princípios fundamentais, que se apresentam numa parte inicial, sistematicamente autonomizada<sup>76</sup>.

V. A elaboração do texto da CTL foi levada a cabo, após a decisão referendária no sentido da independência, no âmbito de uma assembleia constituinte, especificamente eleita para o efeito em 30 de agosto de 2001, cujos trabalhos duraram vários meses.

Mas seria em 22 de março de 2002 que ocorreria o ato final de aprovação do texto final dessa Constituição, que entrou em vigor em 20 de maio de 2002.

O sistema selecionado assentou na legitimidade popular quanto à elaboração do texto da Constituição, embora de acordo com critérios que vieram depois a ser convalidados pelo novo Estado nascente.

O texto da CTL é ainda antecedido de um extenso preâmbulo, que pode decompor-se de vários conteúdos e que, por isso mesmo, se afigura de grande importância para uma primeira contextualização do novo Direito Constitucional Timorense.

VI. Não é este o lugar para se efetuar uma pormenorizada análise do texto constitucional timorense, mas tão só realizar a sua apresentação, assim se procurando estimular o estudo posterior das diversas instituições jurídico-constitucionais timorenses.

Para esse efeito, importa refletir sobre três principais temas, a despeito de a CTL incidir sobre muitos outros:

---

<sup>76</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 202 e ss.



- os princípios fundamentais;
- os direitos fundamentais; e
- a organização do poder político.

VII. A primeira parte do texto constitucional, como tem sido recentemente acentuado, destina-se a concentrar os aspetos que, na sua essencialidade, caracterizam a ideia de Direito de que aquele articulado é portador<sup>77</sup>.

É por isso que podemos encontrar, nos primeiros preceitos do texto constitucional, um conjunto de opções a respeito das múltiplas dimensões que se colocam à vida coletiva dos timorenses, agora que se organizaram numa estrutura estadual.

Estas são algumas dessas *principais orientações*<sup>78</sup>:

- o princípio do Estado de Direito;
- o princípio unitário, da soberania popular e da descentralização administrativa;
- o princípio da independência política e da cooperação internacional;
- o princípio da constitucionalidade;
- o princípio da socialidade;
- o princípio da liberdade e do pluralismo político e partidário;
- o princípio da liberdade religiosa e da cooperação.

VIII. Do ponto de vista dos *direitos fundamentais*, eles vêm a integrar-se na Parte II da CTL<sup>79</sup>, englobando toda essa matéria, com a mais completa epígrafe de “Direitos, deveres, liberdades e garantias fundamentais”<sup>80</sup>.

Trata-se de um importante setor do texto constitucional, que reflete vários equilíbrios e que se mostra, de um modo geral, nitidamente filiado na herança cultural ocidental em matéria de direitos fundamentais, com o apelo conjunto tanto à teoria liberal como à teoria social na respetiva configuração material.

São escassas as inovações que o texto constitucional timorense introduziu neste domínio, avultando os principais temas que têm caracterizado,

<sup>77</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *A primeira Constituição...*, pp. 311 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 213 e ss.

<sup>78</sup> Cfr. os arts. 1º e ss. da CTL.

<sup>79</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *A primeira Constituição...*, pp. 313 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 327 e ss.

<sup>80</sup> Do art. 16º ao art. 61º da CTL.

no século XX, os textos constitucionais que se alinham, numa aceção mista, nas correntes do Estado Social de Direito.

**IX.** No plano do *sistema político*, cuja matéria se unifica na Parte III do texto constitucional<sup>81</sup>, há uma preocupação com uma pormenorizada definição do estatuto dos diversos órgãos de soberania, que são os seguintes: o Presidente da República, o Parlamento Nacional, o Governo e os Tribunais<sup>82</sup>.

A organização do poder político, dentro do princípio da unidade do Estado, também conhece a descentralização administrativa, em dois distintos níveis<sup>83</sup>:

- *ao nível regional*, prevendo-se uma especial organização para o enclave Oe-cusse Ambeno e para a ilha de Ataúro;
- *ao nível local*, com a atribuição de poderes de natureza administrativa às instituições do poder local.

No plano da democracia representativa, o sistema de governo que resulta da leitura do articulado constitucional – conquanto não seja necessariamente este o que venha a resultar da prática constitucional – funda-se numa conceção próxima do semipresidencialismo, tal como ele vigora em Portugal.

Os órgãos políticos têm funções relevantes, não se vislumbrando que qualquer um deles esteja destinado a um papel apagado na dinâmica do exercício do poder, ainda que as relações entre o Presidente da República, o Parlamento Nacional e o Governo sejam de uma natureza distinta daquela que estes órgãos mantêm com os tribunais.

No entanto, cumpre mencionar que se vai um pouco mais longe na conceção, formalmente proclamada, do princípio da interdependência de poderes, fazendo com que o Parlamento Nacional, por exemplo, intervenha na escolha de alguns dos titulares do poder judicial, não limitando tal competência ao Governo ou ao Chefe de Estado<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *A primeira Constituição...*, pp. 315 e ss., e *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 390 e ss.

<sup>82</sup> Cfr. a enumeração do art. 67º da CTL.

<sup>83</sup> Cfr. os arts. 71º e 72º da CTL.

<sup>84</sup> V., por exemplo, a competência que o art. 95º, nº 3, al. a), da CTL atribui ao Parlamento Nacional de “Ratificar a nomeação do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e a eleição do Presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas”.

## § 5º O CONSTITUCIONALISMO AFRICANO DE LÍNGUA PORTUGUESA

### 22. Descrição breve dos Direitos Constitucionais Africanos Lusófonos

I. Sendo Angola um Estado Africano Lusófono, interessa preliminarmente situá-lo no contexto geral das características que é possível encontrar na compaginação dos Direito Constitucionais dos Estados Africanos de Língua Portuguesa, afigurando-se útil que possamos vislumbrar cada um deles, assinalando as suas particularidades.

São eles:

- Angola;
- Cabo Verde;
- Guiné-Bissau;
- Moçambique; e
- São Tomé e Príncipe.

II. De todos estes Estados, foi Angola o último a alcançar uma situação de paz, real desde 2002, aquando da cessação de hostilidades por parte do grupo rebelde UNITA, na sequência da morte do seu líder.

O certo é que o novo sistema constitucional angolano foi edificado há mais de uma década, na altura em que se conseguiu um outro cessar-fogo, depois dos Acordos de Bicesse, e foi possível realizar as primeiras eleições gerais no país, presidenciais e legislativas<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Sobre o Direito Constitucional de Angola em geral, v. RAUL ARAÚJO, *Os sistemas de governo...*, pp. 191 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Introdução ao Direito Constitucional de Angola*, Luanda, 2002, pp. 48 e ss., *Segredo de Estado e Lei Constitucional em Angola*, in *Estudos*

O advento desse período foi marcado pela aprovação de uma nova Lei Constitucional em 1992, precisamente destinada a acomodar o novo regime democrático emergente, bem como pela elaboração de numerosas leis ordinárias, destinadas a garantir um ambiente de pluripartidarismo.

Contudo, este clima político não vigoraria mais do que algumas semanas após a realização das eleições de setembro de 1992, pois que se reiniciaria a guerra civil, nunca a UNITA tendo aceitado os resultados eleitorais.

Em fevereiro de 2010, e depois de várias vicissitudes, seria finalmente aprovada a Constituição da República de Angola (CRA), texto definitivo que veio substituir a Lei Constitucional de 1992 (LCRA).

**III.** Cabo Verde tem a singularidade de ter sido o Estado que mais rapidamente transitaria para a democracia e onde, no plano prático, mais se tem registado a alternância democrática, já tendo os seus dois grandes partidos formado maiorias parlamentares e governamentais.

A sua primeira Constituição, de cunho provisório, seria aprovada em 1975, com o nome de Lei da Organização Política do Estado, e, em 1980, adotar-se-ia um texto constitucional definitivo, numa inspiração no modelo soviético, que seria a Constituição de 5 de setembro de 1980<sup>86</sup>.

A atual Constituição, de 25 de setembro de 1992 (CCV), só seria aprovada depois de um período de abertura política, no qual a respetiva redação se realizou em clima de efetivo pluripartidarismo, amplamente efetivada pela LC nº 2/III/90, de 28 de setembro.

Este documento não se conserva mais na sua versão original e já foi objeto de diversas alterações, as quais se destinaram a aperfeiçoar o parlamentarismo e a intervenção dos cidadãos nos referendos e nas iniciativas legislativas populares, assim como a melhorar o sistema de fiscalização judicial da constitucionalidade então introduzido<sup>87</sup>.

---

*de Direito Público de Língua Portuguesa*, Coimbra, 2004, pp. 237 e ss., e *Direito Constitucional de Língua Portuguesa – Caminhos...*, pp. 174 e ss.; FILIPE FALCÃO OLIVEIRA, *Direito Público...*, pp. 99 e ss.; JOÃO DAMIÃO, *Conheça a Constituição da República de Angola – contributos para a sua compreensão*, Luanda, 2010, pp. 17 e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, 2ª ed., Coimbra, 2013, pp. 15 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição da República de Angola Anotada*, t. I, Luanda, 2014.

<sup>86</sup> Cfr. MÁRIO RAMOS PEREIRA DA SILVA, *O regime dos direitos sociais...*, pp. 71 e ss.; NUNO PIÇARRA, *A evolução do sistema...*, pp. 2 e ss.

<sup>87</sup> Sobre o Direito Constitucional de Cabo Verde em geral, v. JORGE CARLOS DE ALMEIDA FONSECA, *O sistema de governo na Constituição Cabo-Verdiana*, Lisboa, 1990; RAUL

IV. A Guiné-Bissau tem vivido, nos últimos anos, sucessivos momentos de agitação e de instabilidade, motivados por alguns golpes de Estado.

A evolução político-institucional da Guiné-Bissau tem a particularidade de ter antecipado o resultado da Revolução Portuguesa de 25 de Abril de 1974, porquanto a sua independência chegou a ser proclamada em 24 de setembro de 1973, em Madina de Boé, texto constitucional que depois seria retomado com a concessão da independência formal.

O atual texto constitucional (CGB), alcançado depois de uma revisão profunda ocorrida entre 1991 e 1993, é o terceiro da história deste Estado porque em 1980 haveria um golpe de Estado e, após um interregno revolucionário de 4 anos, se elaboraria uma nova Constituição, em 1984, sem que a nova Constituição de 1980 tivesse chegado a vigorar.

A Constituição de 1993, apenas pontualmente revista em aspetos secundários, já contou com inúmeras tentativas de revisão geral, mas todas naufragaram, quer pela ausência de acordo parlamentar, quer pela ausência de vontade do Presidente da República de promulgá-las<sup>88</sup>.

V. Moçambique, sendo outro dos dois grandes Estados Africanos de Língua Portuguesa, tem sido referido como um caso de sucesso na efetivação de uma negociação internacional de paz.

A sua independência foi alcançada em 25 de junho de 1975 e é dessa altura a entrada em vigor da sua primeira Constituição, que vigoraria até 1990, apenas com pontuais alterações.

Nessa altura, um segundo texto constitucional viria a ser aprovado, a então Constituição de 1990, a qual sofreu algumas revisões constitucionais limitadas:

---

ARAÚJO, *Os sistemas de governo...*, pp. 71 e ss.; DAVID HOPFFER ALMADA, *A questão presidencial em Cabo Verde – uma questão de regime*, Cidade da Praia, 2002, pp. 17 e ss.; MÁRIO RAMOS PEREIRA DA SILVA, *O regime dos direitos sociais...*, pp. 83 e ss.; ARISTIDES R. LIMA, *Estatuto Jurídico-Constitucional do Chefe de Estado – um estudo de Direito Comparado*, Cidade da Praia, 2004, pp. 17 e ss.; FILIPE FALCÃO OLIVEIRA, *Direito Público...*, pp. 95 e ss.; NUNO PIÇARRA, *A evolução do sistema...*, pp. 212 e ss.

<sup>88</sup> Sobre o Direito Constitucional da Guiné-Bissau em geral, v. RAUL ARAÚJO, *Os sistemas de governo...*, pp. 135 e ss.; ANTÓNIO E. DUARTE SILVA, *O Constitucionalismo da Guiné-Bissau (1973-2005)*, in DeC, Ano VIII, nº 25/26, Praia, 2006-2007, pp. 63 e ss.; LUÍS BARBOSA RODRIGUES, *A transição constitucional guineense*, Lisboa, 1995, pp. 25 e ss., pp. 57 e ss., e pp. 103 e ss.; FILIPE FALCÃO OLIVEIRA, *Direito Público...*, pp. 105 e ss., e pp. 125 e ss.

- em 1993, foram alterados os artigos atinentes aos partidos e ao regime de candidatura a Presidente da República, na sequência do Acordo Geral de Paz, assinado no ano anterior;
- em 1996, foi reformulado o capítulo atinente ao poder local, no sentido de evitar dúvidas de constitucionalidade em relação à nova legislação autárquica entretanto produzida;
- em 1998, foi alterada uma das competências do Conselho Constitucional, órgão judicial com funções de controlo da constitucionalidade<sup>89</sup>.

Desde o início de 2005, coincidindo com a tomada de posse dos novos titulares dos órgãos eleitos – o Presidente da República e a Assembleia da República – está em vigor em Moçambique o seu terceiro texto constitucional, aprovado em 16 de novembro de 2004 (CRM), não apresentando mudanças sensíveis em relação ao texto precedente, não sendo uma verdadeira e própria nova Constituição material, antes uma mera revisão da Constituição de 1990.

**VI.** São Tomé e Príncipe, o mais pequeno dos Estados de Língua Portuguesa, tem atravessado sucessivos períodos de crise económica e social, tendo tais períodos provocado situações de alguma agitação política.

A independência foi alcançada em 12 de julho de 1975, mas o respetivo texto constitucional só entraria em vigor algum tempo depois, tendo sido aprovado em 5 de novembro desse mesmo ano, na sua Assembleia Constituinte, texto que posteriormente seria objeto de pequenas revisões.

A atual Constituição foi aprovada em 1990 (CSTP) e foi a única, de todos os Estados Africanos de Língua Portuguesa, que se sujeitou a um procedimento de referendo popular.

Depois de muitas propostas e de outras tantas disputas, aquele texto constitucional foi finalmente alvo de uma apreciável revisão constitucional – até agora a única – e que teve o mérito de corrigir muitas das solu-

---

<sup>89</sup> Sobre o Direito Constitucional de Moçambique em geral, v. MARCUS GUADAGNI, *Introdução ao Direito Moçambicano – 9 Direito Constitucional*, Maputo, 1990; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O princípio democrático no novo Direito Constitucional Moçambicano*, in RFDUL, XXXVI, 1995, nº 2, pp. 459 e ss.; VITALINO CANAS, *O sistema de governo moçambicano na Constituição de 1990*, in RLAD, I, Lisboa, 1997, pp. 167 e ss.; AMÉRICO SIMANGO, *Introdução à Constituição Moçambicana*, Lisboa, 1999, pp. 53 e ss.; RAUL ARAÚJO, *Os sistemas de governo...*, pp. 159 e ss.; FILIPE FALCÃO OLIVEIRA, *Direito Público...*, p. 100.

ções iniciais, melhorando-o substancialmente, como sucedeu nas matérias da fiscalização da constitucionalidade e do regime de revisão constitucional<sup>90</sup>.

## 23. A caracterização político-constitucional geral

I. Feita esta breve descrição de cada um dos Direitos Constitucionais dos Estados Africanos de Língua Portuguesa, importa agora extrair um conjunto de traços comuns<sup>91</sup>, segundo estes critérios fundamentais:

- *as fontes constitucionais;*
- *os princípios fundamentais;*
- *os direitos fundamentais;*
- *a organização económica;*
- *a organização política; e*
- *a revisão da Constituição.*

II. De um prisma geral, pode afirmar-se, sem qualquer reboço, que os atuais textos constitucionais dos Estados Africanos de Língua Portuguesa espelham a influência da CRP, tanto no estilo adotado quanto na sistematização seguida.

Essa influência é extensível a algumas das instituições jurídico-constitucionais que foram escolhidas, o que se compreende dada a presença de jurisconsultos portugueses na respetiva elaboração, bem como a proximidade cultural de muitos dos juristas destes novos Estados, que entretanto se foram formando nas Faculdades de Direito de Portugal.

Este facto desvenda outra nota bem mais impressiva: é que foi com a II República que se reatou uma ligação interrompida nos tempos das independências, afastamento relativamente ao Direito Português que determinou a adesão a um outro sistema de Direito, de inspiração soviética.

---

<sup>90</sup> Sobre o Direito Constitucional de São Tomé e Príncipe em geral, v. RAUL ARAÚJO, *Os sistemas de governo...*, pp. 105 e ss.; GERHARD SEIBERT, *Camaradas, Clientes e Compadres – Colonialismo, Socialismo e Democratização em São Tomé e Príncipe*, Lisboa, 2002, pp. 132 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O referendo sobre os poderes presidenciais e a Constituição de São Tomé e Príncipe*, in DeC, ano VII, nº 23, Praia, 2005, pp. 95 e ss.

<sup>91</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Macau no Direito Constitucional...*, pp. 1019 e ss., e *Manual...*, I, pp. 325 e ss.

III. Ao nível das opções gerais de Direito Constitucional, verifica-se uma grande comunhão em torno dos *grandes princípios constitucionais*:

- o *princípio republicano*, sendo a república a forma institucional de governo preferida, com a eleição direta do Chefe de Estado;
- o *princípio do Estado de Direito*, de acordo com todas as suas exigências de certeza e segurança, de igualdade e de separação de poderes;
- o *princípio democrático*, com a existência de eleições periódicas, nas quais participam os cidadãos, num sufrágio que é universal, direto e secreto;
- o *princípio do Estado unitário*, uma vez que os Estados são unitários, tendo sido rejeitados os esquemas propostos de federalismo, embora atenuado por alternativas de regionalismo político-legislativo, ainda que de índole parcial;
- o *princípio social*, reconhecendo ao Estado um papel de intervenção na prestação de direitos económicos e sociais;
- o *princípio internacional*, em que a soberania estadual não impede a inserção externa dos Estados, ao nível de diversas organizações internacionais.

IV. Em matéria de *direitos fundamentais*, é de frisar que todos os textos constitucionais contêm extensas listagens de direitos fundamentais, que ficam assim a integrar as primeiras partes das respetivas Constituições.

Só que essa conceção de direitos fundamentais é heterogénea porque não bebe apenas da teoria liberal, antes reflete a presença de outras conceções de direitos fundamentais, como as teorias social e democrática.

O elenco dos direitos fundamentais consagrado é reforçado pela presença de importantes regras que orientam os termos da intervenção do legislador ordinário, subordinando efetivamente os outros poderes públicos – o legislativo, o executivo e o judicial – aos respetivos comandos.

O sistema constitucional de direitos fundamentais nem sequer se pode considerar um sistema fechado, mas antes aberto: quer pelo apelo a direitos fundamentais atípicos, quer pelo apelo à Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), esclarece-se que a respetiva tipologia é unicamente exemplificativa, e não taxativa.

V. Relativamente à organização económica, beneficiando de importantes normas constitucionais, acolhe-se um *sistema capitalista de mercado* e definitivamente se abandonaria a planificação imperativa da economia.



Simplemente, a passagem à II República nos Estados Africanos de Língua Portuguesa não se faria sem que algumas das instituições da I República se conservassem, num debate que está longe de terminar:

- *conservou-se a propriedade pública da terra*, globalmente nacionalizada aquando da independência, embora o Estado possa conceder o direito de uso da mesma;
- *limitou-se o investimento estrangeiro*, numa tendência que tem vindo a atenuar-se, à medida que a capacidade de intervenção e os interesses de grupos económicos estrangeiros tem vindo a aumentar.

VI. Na sua leitura formal, todos os sistemas políticos africanos de língua portuguesa partem de uma visão dinâmica dos órgãos do poder público, com a intervenção efetiva do Chefe de Estado, do Parlamento e do Executivo.

No entanto, não só por ligeiras diferenças textuais quanto sobretudo por divergências interpretativas, a evolução desses sistemas tem apontado em direções distintas:

- *numa direção parlamentarizante*, sendo hoje já um parlamentarismo racionalizado, em Cabo Verde;
- *numa direção presidencializante*, em Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, sendo o Presidente da República o chefe efetivo do Governo, apesar de existir, mas com escassa autonomia política, a figura do Primeiro-Ministro;
- *numa direção semipresidencial*, São Tomé e Príncipe, ainda que ironicamente aqui o Chefe de Estado detenha competências executivas em matéria de defesa e de relações externas<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Cfr. os diversos textos publicados em AAVV, *O Semi-Presidencialismo e o Controlo da Constitucionalidade na África Lusófona* (ed. de ARMANDO MARQUES GUEDES), in RNE, 11.4 especial, setembro de 2007, pp. 6 e ss.

V. também ARMANDO MARQUES GUEDES, *O Semipresidencialismo e os processos de presidencialização em Estados Lusófonos*, in AAVV, *I Congresso do Direito de Língua Portuguesa* (coord. de JORGE BACELAR GOUVEIA), Coimbra, 2010, pp. 115 e ss.; RAUL ARAÚJO, *O Semipresidencialismo em África Lusófona; experiências, (in)viabilidades, tendências*, in AAVV, *I Congresso do Direito de Língua Portuguesa* (coord. de JORGE BACELAR GOUVEIA), Coimbra, 2010, pp. 149 e ss.

**VII.** A revisão dos textos constitucionais corresponde a uma característica comum, que é a da hiper-rigidez das Constituições dos Estados Africanos de Língua Portuguesa.

Na sua alteração, os textos constitucionais submetem-se a regras próprias, que afastam o respetivo procedimento dos esquemas gerais de aprovação da legislação ordinária:

- *os limites orgânicos*: concentrando a aprovação exclusivamente nos órgãos parlamentares, poder legislativo não partilhado com outros órgãos legislativos;
- *os limites procedimentais*: exigindo a aprovação das alterações constitucionais por maioria de 2/3 dos Deputados, assim obrigando a um maior empenhamento democrático;
- *os limites temporais*: impondo que a revisão constitucional só possa ser feita de cinco em cinco anos;
- *os limites materiais*: forçando a que a revisão constitucional não ponha em causa certas matérias, valores ou princípios, considerados como o “bilhete de identidade” dos textos constitucionais;
- *os limites circunstanciais*: proibindo a revisão constitucional durante a vigência do estado de exceção.

## § 6º O CONSTITUCIONALISMO ANGOLANO

### 24. Periodificação da evolução histórico-política de Angola

I. Não obstante a centralidade da sua Constituição e o seu lugar na terceira vaga do Constitucionalismo de Língua Portuguesa, Angola como nação e como território não surgiram no plano político apenas em 1975, data da sua independência, ou em 3/5 de fevereiro de 2010, momentos da aprovação da CRA pela Assembleia Nacional, no exercício de poderes constituintes, e da promulgação do Presidente da República.

Inserindo-se na rota dos Descobrimentos Portugueses da Idade Moderna, é aí que Angola pode mergulhar as suas raízes mais profundas, ou até mesmo indo mais retrospectivamente às ancestrais culturais angolanas que precederam a colonização portuguesa<sup>93</sup>.

II. O itinerário histórico-político de Angola permite divisar as seguintes fases:

- a *fase colonial*, da descoberta e ocupação portuguesa;
- a *fase da I República*, com a independência política no exercício do direito à autodeterminação contra a potência colonizadora e posterior adoção de um regime inspirado no socialismo soviético;
- a *fase de transição para um regime jurídico-constitucional de Estado de Direito Democrático*, após os Acordos de Bicesse, com a abertura ao pluralismo político-social, a realização das primeiras eleições pluri-

---

<sup>93</sup> Sobre a História de Angola em geral, v. ALBERTO MARTINS DE CARVALHO, *Angola*, in DHP, I, Porto, 1992, pp. 152 e ss.; ARMELLE ENDERS, *História da África Lusófona*, Mem Martins, 1997, pp. 27 e ss.; DAVID BIRMINGHAM, *Angola*, in DHP, VII, Porto, 1999, pp. 106 e ss.; OVÍDIO PAHULA, *A Evolução da Constituição Económica Angolana*, Luanda, 2010, pp. 87 e ss.

partidárias presidenciais e legislativas e o (infeliz) regresso à guerra civil;

- a *fase da consolidação político-constitucional*, com a adoção de uma Constituição, completa e definitiva, aprovada por um parlamento pluripartidário em 2010<sup>94</sup>.

**III.** Certamente que esta não é a única maneira de se conceber a evolução histórico-política de Angola, mas julga-se que esta periodificação tem o mérito de atender aos tópicos mais relevantes para o Direito Constitucional, que são aqueles que se relacionam com a organização do poder público angolano.

Tal não anulará a validade de outras tantas periodificações que possam tornar mais relevantes critérios de índole económica e social, na medida em que os mesmos espelhem, de um modo mais rigoroso, tendências de evolução da sociedade angolana em cada um daqueles regimes político-sociais<sup>95</sup>.

## 25. A época colonial portuguesa (1482-1974)

**I.** Angola foi descoberta por Diogo Cão, entre 1482 e 1486, tendo aquele navegador português chegado à foz do rio Zaire e zonas circundantes.

Mas desde cedo o território angolano assumiria a configuração que tem hoje, com o território principal e o enclave de Cabinda.

<sup>94</sup> Assim, referindo-se à I e à II Repúblicas, ARMANDO MARQUES GUEDES, *Sociedade Civil e Estado em Angola – o Estado e a Sociedade Civil sobreviverão um ou outro?*, Coimbra, 2005, pp. 41 e ss.

<sup>95</sup> Com contributos sobre a evolução constitucional de Angola, v. RAUL ARAÚJO, *Os sistemas de governo...*, pp. 192 e ss.; ADÉRITO CORREIA e BORNITO DE SOUSA, *Angola – História Constitucional*, Coimbra, 1996, pp. 13 e ss.; ARMANDO MARQUES GUEDES, *Sociedade Civil e Estado em Angola...* pp. 9 e ss.; ADÃO DE ALMEIDA, *Sobre as autorizações legislativas no Direito Constitucional Angolano – contributos para a sua compreensão*, in *Estudos de Direito Público e Matérias Conexas*, Luanda, 2009, pp. 22 e ss.; JOÃO DAMIÃO, *Conheça a Constituição...*, pp. 24 e ss.; ANDRÉ THOMASHAUSEN, *O desenvolvimento, contexto e apreço da Constituição de Angola de 2010*, in AAVV, *Estudos de homenagem ao Professor Jorge Miranda*, I, Coimbra, 2010, pp. 323 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Língua Portuguesa – Caminhos...*, pp. 174 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 177 e 178; LUÍS MENEZES LEITÃO, *Direito do Trabalho de Angola*, 3ª ed., Coimbra, 2014, pp. 31 e ss.

A colónia de Angola seria constituída em 1575, com a chegada de Paulo Dias de Novais, que se instalou na localidade que a partir de 1576 se chamaria Luanda.

II. No período constitucional português<sup>96</sup>, o território de Angola seria sempre objeto de constitucionalização na indicação geográfica de Portugal, como o atestam os seus textos constitucionais, desde logo os textos monárquicos:

- o art. 20º, III, da C1822: “Na África Ocidental, (...) Angola, Benguela e suas dependências, Cabinda e Molembo...”;
- o art. 2º, § 2º, da C1826: “Na África Ocidental, (...) Angola, Benguela, e suas dependências, Cabinda e Molembo...”;
- o art. 2º, § 2º, da C1838: “Na África Ocidental, (...) Angola e Benguela, e suas dependências, Cabinda e Molembo...”.

---

<sup>96</sup> Com contributos sobre este período colonial português de Angola, com aspetos comuns a outras colónias, v. JOAQUIM DA SILVA CUNHA, *O sistema português de política indígena no Direito Positivo*, Lisboa, 1953, pp. 5 e ss., e *Administração e Direito Colonial*, IV, Lisboa, 1958, pp. 18 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Portugal e a internacionalização dos problemas africanos*, 4ª ed., Lisboa, 1971, pp. 79 e ss.; ARMANDO M. MARQUES GUEDES, *A Unidade Política Nacional e a Autonomia das Províncias Ultramarinas*, in AAVV, *Estudos de Direito Público em honra do Professor Marcello Caetano*, Lisboa, 1973, pp. 141 e ss.; ALBERTO MARTINS DE CARVALHO, *Angola*, pp. 153 e 154; ADÉRITO CORREIA e BORNITO DE SOUSA, *Angola – História...*, pp. 14 e ss.; ARMELLE ENDERS, *História da África Lusófona...*, pp. 79 e ss.; CARLOS FEIJÓ, *Notas introdutórias à leitura e compreensão da Carta Orgânica de Angola de 1917*, in ROAA, Luanda, nº 2 de 1999, pp. 193 e ss.; RAUL ARAÚJO, *Os sistemas de governo...*, pp. 193 e ss., *O Presidente da República no Sistema Político de Angola*, Luanda, 2009, pp. 199 e ss., e *A evolução constitucional e as justiças de Angola*, in AAVV, *Sociedade e Estado em construção: desafios do Direito e da Democracia em Angola* (orgs. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e JOSÉ OCTÁVIO SERRA VAN DÚNEM), Coimbra, 2012, pp. 164 e 165; ANTÓNIO CUSTÓDIO GONÇALVES, *Tradição e Modernidade na (Re)Construção de Angola*, Porto, 2003, pp. 11 e ss.; ANDRÉ THOMASHAUSEN, *O desenvolvimento...*, pp. 324 e ss.; JOÃO DAMIÃO, *Conheça a Constituição...*, pp. 24 e 25; ELISA RANGEL NUNES, *Elementos de Direito Comparado para o estudo das Finanças Municipais em Angola*, Luanda, 2011, pp. 382 e ss., e *Orçamento do Estado – contribuições para a transparência orçamental em Angola*, Luanda, 2011, pp. 117 e ss.; MARIA DO CARMO MEDINA, *Angola – Processos Políticos da Luta pela Independência*, 2ª ed., Coimbra, 2011, pp. 37 e ss.; LUÍS BARROSO, *Salazar, Caetano e o “Reduto Branco” – a Manobra Político-Diplomática de Portugal na África Austral (1951-1974)*, Lisboa, 2012, pp. 39 e ss.; CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*, Coimbra, 2012, pp. 270 e ss.; CARLOS MANUEL SERRA, *Estado, Pluralismo Jurídico e Recursos Naturais*, Lisboa, 2013, pp. 51 e ss.

**III.** O Ato Adicional de 1852, uma das revisões constitucionais da C1826, marcou uma nova fase no regime político-constitucional de Angola: foi considerada uma das Províncias Ultramarinas, estabelecendo-se no seu art. 15º um regime jurídico-constitucional que permitia que as Províncias Ultramarinas pudessem ser “...governadas por leis especiais”, e fixando-se a faculdade de o governador-geral poder tomar as “providências indispensáveis para acudir a alguma necessidade tão urgente que não possa esperar pela decisão das Cortes, ou do Governo”<sup>97</sup>.

Mais tarde, ainda no período monárquico, na sequência da Conferência e do Tratado de Berlim<sup>98</sup>, Angola – como Moçambique – seria objecto de uma intensificação colonizadora, na mira da consolidação dessa possessão territorial, mas também visando a captação de mais matérias primas.

**IV.** O território colonial português, no tempo da I República, é objeto de uma referência especial, estabelecendo a C1911 – se bem que omitindo a relação das diversas possessões ultramarinas – a orientação geral segundo a qual “Na administração das províncias ultramarinas predominará o regime da descentralização, com leis especiais adequadas ao estado de civilização de cada uma delas”<sup>99</sup>.

O assunto seria retomado pela revisão constitucional da C1911 aprovada pela L nº 1005, de 7 de agosto de 1920, que *ex professo* aprofundaria o regime com novas disposições, especificando melhor aquela disposição constitucional inicial, com base no conceito de “colónia”, ao prescrever que “As colónias portuguesas gozam, sob a fiscalização da metrópole, da autonomia financeira e da descentralização compatíveis com o desenvolvimento de cada uma, e regem-se por leis orgânicas especiais e por diplomas coloniais nos termos deste título”<sup>100</sup>.

**V.** No âmbito da vigência do Estado Novo, que teve na C1933 o seu fundamento jurídico-constitucional, os territórios ultramarinos africanos

<sup>97</sup> Art. 15º, § 2º, do Ato Adicional de 1852.

<sup>98</sup> Sobre a importância da Conferência e do Tratado de Berlim, v. JOAQUIM DA SILVA CUNHA, *Administração e Direito Colonial*, III, Lisboa, 1957, pp. 51 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Portugal e a internacionalização...*, pp. 79 e ss.; HENRI BRUNSCHWIG, *A partilha da África*, Lisboa, 1972, pp. 39 e ss.; CATHERINE COQUERY-VIDROVITCH, *Petite Histoire de l'Afrique*, Paris, 2011, pp. 164 e ss.; CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa...*, pp. 293 e ss.

<sup>99</sup> Art. 67º da C1911, na sua versão original.

<sup>100</sup> Art. 1º da L nº 1005, de 7 de agosto de 1920.

portugueses sofreram alterações no tocante à sua organização político-administrativa.

Na delimitação do território, retomando a técnica da enumeração das possessões ultramarinas, Angola é referida no art. 1º, § 2º, da CI933: “Na África Ocidental (...), Cabinda e Angola”.

Na versão inicial deste texto constitucional<sup>101</sup>, tais territórios eram ainda considerados “colónias”, sendo constitucionalmente incluídos no âmbito do Ato Colonial, um texto constitucional avulso da CI933 e aprovado pelo DL nº 22 465, mas com o seu mesmo valor, em que avulta a seguinte disposição: “Os domínios ultramarinos de Portugal denominam-se colónias e constituem o Império Colonial Português”<sup>102</sup>.

Só que a evolução da política-internacional, sobretudo depois do reconhecimento do direito à autodeterminação dos povos que passou a constar da CNU, determinou que Portugal modificasse o regime jurídico-constitucional de tais territórios, passando a ser qualificados como “províncias ultramarinas”, com isso se mostrando a sua maior autonomia e ao mesmo tempo pertença socio-cultural à Metrópole.

Foi por isso que a revisão constitucional de 1951 incidiu sobre o tema dos territórios ultramarinos, revogando o Ato Colonial e integrando-o, com alterações, no texto da CI933: a L nº 2 048, de 11 de junho de 1951.

Consequentemente, em 1953, é aprovada a *Lei Orgânica do Ultramar Português*, a L nº 2066, de 27 de junho de 1953, diploma que é alterado pela L nº 2119, de 24 de junho de 1963.

E ainda antes tinha sido publicado o DL nº 39 666, de 20 de maio de 1954, que aprovou o “Estatuto dos Indígenas Portugueses da Guiné, Angola e Moçambique”<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Sobre a CI933 e as suas revisões, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 434 e ss.

<sup>102</sup> Art. 3º do Ato Colonial.

<sup>103</sup> Como escreve MARIA DO CARMO MEDINA (*Angola – Processos Políticos...*, p. 38), “Sem querer aprofundar muito o que era esse estatuto de indígena, cremos que para o definir basta apontar o facto de a ele ser atribuído um estatuto de cidadão de 2ª classe a quem eram cerceados os mais elementares direitos de cidadania no campo político, económico e social, sem direito a dispor do seu direito de propriedade, sem direito de acesso às escolas públicas, e no campo da justiça sem direito de acesso aos tribunais, nem direito de constituir advogado, e para além do mais, sujeitos a um regime de trabalho forçado que era arregimentado por meio do «contrato», instalado com carácter obrigatório pela máquina repressora do quadro administrativo colonial”.

VI. A partir da década de sessenta, a luta de libertação de Angola assume-se como luta armada e o 4 de fevereiro de 1961 é a data que marca o seu início<sup>104</sup>.

O regime colonial português, em manifesto estertor interno e ultramarino, ainda aprova a última revisão constitucional à C1933 pela L nº 3/71, de 16 de agosto. Um dos pontos centrais dessa revisão constitucional era a tentativa de salvar a pertença das colónias, mudando algumas das regras. Angola passou a designar-se por “Estado de Angola”, ainda que de estadual nada possuísse, mais não sendo do que uma mera região autónoma no Estado de Portugal: “Os territórios da Nação Portuguesa situados fora da Europa constituem províncias ultramarinas, as quais terão estatutos próprios como regiões autónomas, podendo ser designadas por Estados, de acordo com a tradição nacional, quando o progresso do seu meio social e a complexidade da sua administração justifiquem essa qualificação honorífica”<sup>105</sup>.

Com a aprovação da *Lei Orgânica do Ultramar Português* (L nº 5/72, de 23 de junho), na sequência da revisão constitucional de 1971, a definição geral das províncias ultramarinas, no contexto da nova regulação constitucional que se destinava a superar as objeções crescentes de colonialismo evidente, era a seguinte: “As províncias ultramarinas são parte integrante da Nação, com estatutos próprios como regiões autónomas, podendo ser designadas por Estados, de acordo com a tradição nacional, quando o progresso do seu meio social e a complexidade da sua administração justifiquem essa qualificação honrosa”<sup>106</sup>.

No tocante a Angola, a designação atribuída era a de Estado de Angola: “A designação de Estado é mantida para a Índia Portuguesa e atribuída desde já às províncias de Angola e Moçambique”<sup>107</sup>.

O *Estatuto Político-Administrativo da Província de Angola* seria depois aprovado pelo D nº 544/72, de 22 de novembro, para entrar em vigor no dia 1 de janeiro de 1973, definindo Angola nos seguintes termos: “A província

---

<sup>104</sup> Como refere MARIA DO CARMO MEDINA (*Angola – Processos Políticos...*, p. 113), “O desencadear da luta armada em 4 de fevereiro de 1961 e todos os acontecimentos que hoje se encontram gravados na história da própria Humanidade, tiveram como detonador o propósito de libertação dos presos políticos que à data enchiam as masmorras da então 4ª esquadra, na Estrada de Catete”.

<sup>105</sup> Artigo único da L nº 3/71, de 16 de agosto, que deu esta nova redação ao art. 133º da C1933.

<sup>106</sup> Base II, nº 1, da L nº 5/72, de 23 de junho.

<sup>107</sup> Base II, nº 2, da L nº 5/72, de 23 de junho.



de Angola é uma região autónoma da República Portuguesa, dotada de personalidade jurídica de direito público interno e usa a designação de Estado”<sup>108</sup>.

Eram também estabelecidos como órgãos de governo próprio<sup>109</sup>:

- o Governador-Geral;
- a Assembleia Legislativa; e
- a Junta Consultiva.

## 26. A Revolução dos Cravos de 25 de Abril de 1974 e o processo da independência de Angola (1974-1975)

I. Com a Revolução dos Cravos de 25 de Abril de 1974, o MFA inscreveu no seu programa como um dos três grandes objetivos a alcançar a *descolonização dos territórios ultramarinos*<sup>110</sup>.

Angola não seria exceção na política descolonizadora que seria seguida em Portugal pelos Governos provisórios, tal comportamento propiciando a sua definitiva independência política, embora se assinalando diversas vicissitudes.

II. A intenção de descolonizar foi enquadrada por um processo legislativo e logo se concretizou numa das primeiras leis da Revolução Portuguesa, que foi precisamente a L nº 7/74, de 27 de julho, lei com valor constitucional provisório<sup>111</sup>, que estabelecia *três relevantes orientações em relação ao Ultramar Português*:

<sup>108</sup> Art. 2º do D nº 544/72, de 22 de novembro.

<sup>109</sup> Cfr. os arts. 5º e ss. do D nº 544/72.

<sup>110</sup> Tal como se previa no ponto nº 8 do Programa do MFA, em que se estabelecia o seguinte: “A política ultramarina do Governo Provisório, tendo em atenção que a sua definição competirá à Nação, orientar-se-á pelos seguintes princípios:

- a) Reconhecimento de que a solução das guerras no ultramar é política e não militar;
- b) Criação de condições para um debate franco e aberto, a nível nacional, do problema ultramarino;
- c) Lançamento dos fundamentos de uma política ultramarina que conduza à paz”.

<sup>111</sup> Diploma legislativo que tinha sido antecedido por uma anterior versão, a L nº 6/74, de 19 de julho, publicada sem promulgação presidencial efetiva, e que seria objeto de ratificação pela L nº 7/74, de 27 de julho, num episódio recambolesco dos tempos revolucionários portugueses.

- *o princípio da solução política e a rejeição da solução militar*: “O princípio de que a solução das guerras no ultramar é política e não militar, consagrado no nº 8, alínea a), do capítulo B do Programa do Movimento das Forças Armadas, implica, de acordo com a Carta das Nações Unidas, o reconhecimento por Portugal do direito dos povos à autodeterminação”<sup>112</sup>;
- *o reconhecimento da plenitude do princípio da autodeterminação dos povos*: “O reconhecimento do direito à autodeterminação, com todas as suas consequências, inclui a aceitação da independência dos territórios ultramarinos e a derrogação da parte correspondente do artigo 1º da Constituição Política de 1933”<sup>113</sup>; e
- *a titularidade da correspondente competência no Presidente da República*: “Compete ao Presidente da República, ouvidos a Junta de Salvação Nacional, o Conselho de Estado e o Governo Provisório, concluir os acordos relativos ao exercício do direito reconhecido nos artigos antecedentes”<sup>114</sup>.

**III.** Dentro deste conjunto programático, o tempo provisório do ainda existente “Estado de Angola” pertença de Portugal experimentaria vários figurinos de governação.

A primeira solução foi ditada logo no verão de 1974 com a publicação da L nº 6/74, de 24 de Julho, fixando um regime transitório de governo comum para os Estados de Angola e de Moçambique.

A instituição de governo, em substituição dos Governadores-Gerais, passou a ser uma *Junta Governativa*, “...constituída por quatro a sete membros, incluindo o Presidente, nomeados e exonerados pelo Presidente da República, sob proposta da Junta de Salvação Nacional”<sup>115</sup>.

Ao Presidente da Junta Governativa, equiparado a Ministro, competia “...coordenar e fiscalizar a execução das deliberações tomadas pela Junta”, cabendo-lhe também “exercer as funções de comandante-chefe das Forças Armadas”<sup>116</sup>.

<sup>112</sup> Art. 1º da L nº 7/74, de 27 de julho.

<sup>113</sup> Art. 2º da L nº 7/74.

<sup>114</sup> Art. 3º da L nº 7/74.

<sup>115</sup> Art. 1º, nº 2, da L nº 6/74, de 24 de julho.

<sup>116</sup> Art. 5º, nºs 1 e 2, da L nº 6/74.

IV. Esta solução não duraria muito e com a L nº 11/74, de 27 de novembro, a governação de Angola ficaria desenhada de outro modo:

- um *Alto-Comissário*, com “...a representação da soberania portuguesa no Estado de Angola”<sup>117</sup>;
- um *Conselho de Defesa e Segurança*, com a incumbência de “...estabelecer e coordenar directrizes sobre a defesa interna e a segurança do Estado de Angola...”<sup>118</sup>;
- um *Governo Provisório*, “...constituído pelo Alto-Comissário e por Secretários e Subsecretários de Estado”<sup>119</sup>, com o exercício das funções legislativa e executiva<sup>120</sup>.

V. A assinatura, a 15 de janeiro de 1975, do Acordo de Alvor, determinaria uma mudança decisiva no processo de autodeterminação de Angola, Acordo do Alvor celebrado entre o Estado Português e os três movimentos de libertação que participaram na guerra ultramarina: FNLA, MPLA e UNITA.

Com 60 artigos, eis um acordo determinante para o futuro de Angola, nos seus onze capítulos:

- Capítulo I – *Da independência de Angola*
- Capítulo II – *Do Alto Comissário*
- Capítulo III – *Do Governo de Transição*
- Capítulo IV – *Da Comissão Nacional de Defesa*
- Capítulo V – *Dos refugiados e das pessoas reagrupadas*
- Capítulo VI – *Das eleições gerais para a Assembleia Constituinte de Angola*
- Capítulo VII – *Da nacionalidade angolana*
- Capítulo VIII – *Natureza económica e financeira*
- Capítulo IX – *Da cooperação entre Angola e Portugal*
- Capítulo X – *Das comissões mistas*
- Capítulo XI – *Das disposições gerais*

Cumprе realçar as orientações mais relevantes que se estabeleciam neste acordo:

- o reconhecimento por Portugal dos três movimentos co-signatários como “únicos e legítimos representantes do povo angolano” (art. 1º);

<sup>117</sup> Art. 1º, nº 1, primeira parte, da L nº 11/74, de 27 de novembro.

<sup>118</sup> Art. 3º, primeira parte, da L nº 11/74.

<sup>119</sup> Art. 4º, nº 1, da L nº 11/74.

<sup>120</sup> Cfr. os arts. 6º e 7º da L nº 11/74.

- o carácter unitário e indivisível de Angola, incluindo Cabinda (art. 3º);
- o início da independência de Angola para 11 de novembro de 1975 (art. 4º);
- o governo de transição até à independência constituído pelo Alto Comissário e pelo Governo de Transição, presidido e dirigido pelo Colégio Presidencial (art. 5º);
- a aceitação de um cessar-fogo geral entre todas as partes com efeitos imediatos (art. 6º);
- a marcação de eleições gerais para a Assembleia Constituinte de Angola no prazo de nove meses (art. 40º).

Na sequência da assinatura do Acordo do Alvor, é fixada para Angola uma nova estrutura de governo pela L nº 1/75, de 30 de janeiro, revogando-se a L nº 11/74:

- um *Governo de Transição*;
- uma *Comissão Nacional de Defesa*;
- um *Estado-Maior Unificado*<sup>121</sup>.

VI. No contexto que precedeu a proclamação da independência de Angola, ainda haveria a aprovação de uma *Lei Fundamental* pelo Governo de Transição de Angola<sup>122</sup>.

Era um texto longo, com 183 artigos, e que oferecia a seguinte arrumação sistemática:

- Preâmbulo
- Parte I – *Disposições gerais*
  - *Título I – Do Estado e da soberania*
  - *Título II – Da Nação Angolana*
- Parte II – *Dos órgãos de soberania*
  - *Título I – Dos órgãos atuais*
  - *Título II – Dos órgãos constitucionais*
- Parte III – *Do poder judicial*
- Parte IV – *Da política social, económica e cultural*
  - *Título I – Da política social e económica*

<sup>121</sup> Cfr. o art. 1º da L nº 1/75, de 30 de janeiro.

<sup>122</sup> Aprovada em Conselho de Ministros de 27 de maio de 1975 e promulgada pelo Colégio Presidencial em 13 de junho de 1975.

- *Título II – Da política cultural*
- *Parte V – Da administração regional e local*
- *Parte VI – Da administração financeira*
- *Parte VII – Do domínio público e privado do Estado*
- *Parte VIII – Da defesa e segurança*
- *Parte IX – Da cooperação entre Angola e Portugal*
- *Parte X – Disposições transitórias*

Mas esta Lei Fundamental nunca chegaria a efetivar-se em virtude dos acontecimentos dos meses seguintes e a proclamação da independência de Angola – que se conservaria na data anunciada de 11 de novembro de 1975 – surgiria com um outro texto constitucional aprovado pelo Comité Central do MPLA no dia anterior, não tendo aquela lei sequer logrado vigorar para o Estado Angolano nascente.

## **27. A Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1975, as suas revisões e a I República (1975-1991)**

**I.** A proclamação da independência de Angola deu-se a 11 de Novembro de 1975, altura em que passou a vigorar a sua primeira Constituição, com a designação de “Lei Constitucional da República Popular de Angola” (LCRPA), de 1975, com 60 artigos e a seguinte sistematização inicial<sup>123</sup>:

- *Título I – Princípios fundamentais*
- *Título II – Direitos e Deveres Fundamentais*
- *Título III – Dos órgãos do Estado*
  - *Capítulo I – Presidente da República*
  - *Capítulo II – Assembleia do Povo*
  - *Capítulo III – Conselho da Revolução*
  - *Capítulo IV – Governo*
  - *Capítulo V – Tribunais*
  - *Capítulo VI – Organização Administrativa e Corpos Administrativos*
- *Título IV – Símbolos da República Popular de Angola*
- *Título V – Disposições Finais e Transitórias*

---

<sup>123</sup> Aprovada por aclamação pelo Comité Central do MPLA em 10 de Novembro de 1975.

II. O primeiro texto constitucional angolano, no cotejo com os textos constitucionais africanos lusófonos da sua geração, acusava a influência do constitucionalismo soviético, ainda que tivesse introduzido importantes alterações marcando alguma originalidade angolana na modelação do seu recém-criado Estado Constitucional<sup>124</sup>.

Em relação à definição do novo Estado Angolano<sup>125</sup>, assinalavam-se preocupações com a construção pós-colonial da Nação Angolana: “A República Popular de Angola é um Estado soberano, independente e democrático, cujo primeiro objectivo é a total libertação do Povo Angolano dos vestígios do colonialismo e da dominação e agressão do imperialismo e a construção dum país próspero e democrático, completamente livre de qualquer forma de exploração do homem pelo homem, materializando as inspirações das massas populares”<sup>126</sup>.

Ao MPLA foi deferido um papel liderante nos destinos do novo Estado na sequência da sua anterior posição de movimento de libertação nacional: “Toda a soberania reside no Povo Angolano. Ao M.P.L.A., seu legítimo representante, constituído por uma larga frente em que se integram todas

<sup>124</sup> Com contributos sobre este período político-constitucional de Angola, ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS, *O Direito Económico Angolano (1975-1989): evolução e perspectivas*, in EE, vol. X, nº 3, Abril-Junho de 1990, pp. 349 e ss.; RAUL ARAÚJO, *Os sistemas de governo...*, pp. 197 e ss., *O Presidente da República...*, pp. 212 e ss., e pp. 227 e ss., e *A evolução constitucional...*, pp. 165 e ss.; ADÉRITO CORREIA e BORNITO DE SOUSA, *Angola – História...*, pp. 21 e ss.; ARMELLE ENDERS, *História da África Lusófona...*, pp. 120 e ss.; JOAQUIM BELO MANGUEIRA, *O Direito Internacional e a endoculturação de valores*, Setúbal, 2003, pp. 141 e ss.; JOSÉ REIS SANTOS, *Entre o Futuro e a Assembleia: considerações sobre o Sistema Político Angolano*, in AAVV, *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa* (org. de Marina Costa Lobo e Octávio Amorim Neto), Lisboa, 2009, pp. 55 e ss.; ADÃO DE ALMEIDA, *Autorizações legislativas e controlo parlamentar do decreto-lei autorizado – o caso angolano*, Coimbra, 2009, pp. 68 e ss.; ELISA RANGEL NUNES, *Elementos de Direito Comparado...*, pp. 391 e ss., e *Orçamento do Estado...*, pp. 156 e ss.; ANDRÉ THOMASHAUSEN, *O desenvolvimento...*, pp. 325 e ss.; EUGÉNIO DA COSTA ALMEIDA, *Angola – potência regional em emergência*, Lisboa, 2011, pp. 55 e ss.; JOÃO DAMIÃO, *Conheça a Constituição...*, pp. 25 e ss.; CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa...*, pp. 338 e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 36 e ss.; ALEXANDRA MARQUES, *Segredos da descolonização de Angola*, Lisboa, 2013, pp. 25 e ss.

<sup>125</sup> Nos primeiros meses de vida do Estado de Angola, depois da proclamação da sua independência em 11 de novembro de 1975, seria ainda proclamada a efémera “República Democrática de Angola”, com capital no Huambo, a partir da UNITA e com dissidentes do MPLA, realidade jurídico-política que nunca seria reconhecida como tal.

<sup>126</sup> Art. 1º da LCRPA1975.

as forças patrióticas empenhadas na luta anti-imperialista, cabe a direcção política, económica e social da Nação”<sup>127</sup>.

No tocante aos direitos fundamentais, apresentava-se uma lista algo incompleta, com a principal ausência de certas liberdades fundamentais de natureza política, embora se deva referir a importante afirmação de alguns direitos fundamentais sociais<sup>128</sup>.

**III.** Do ponto de vista estrutura do Estado, previa-se os seguintes órgãos<sup>129</sup>:

- *o Presidente da República*, Chefe de Estado e Presidente do Conselho da Revolução, era por inerência o Presidente do MPLA, com funções político-representativas;
- *o Conselho da Revolução* – assumidamente de natureza transitória e enquanto “...não se verificar a total libertação do território nacional e não estiverem preenchidas as condições para a instituição da Assembleia do Povo, o órgão supremo do poder do Estado....”<sup>130</sup> – era o órgão colegial central do sistema político-constitucional, com competências políticas, legislativas, administrativas e financeiras, tendo os respetivos membros uma legitimidade político-militar;
- *o Governo*, presidido pelo Primeiro-Ministro e composto por Ministros e Secretários de Estado, tinha a incumbência como órgão executivo de “...conduzir a política interna e externa do Estado, sob a orientação do Conselho da Revolução e do Presidente da República, e superintender no conjunto da administração pública”<sup>131</sup>, podendo ainda partilhar a função legislativa que lhe fosse delegada pelo Conselho da Revolução;
- *os Tribunais*, cuja organização, composição e competência era remetida para a lei, dispunham do “...exercício da função jurisdicional, visando a realização de uma justiça democrática”<sup>132</sup>.

<sup>127</sup> Art. 2º da LCRPA1975.

<sup>128</sup> Cfr. os arts. 17º e ss. da LCRPA1975.

<sup>129</sup> O art. 34º, nº 1, da LCRPA1975 aludia à Assembleia do Povo “como órgão supremo do Estado”, mas o nº 2 daquele artigo remetia o regime da “...sua composição e sistema de eleição, bem como a sua competência e funcionamento”, para lei especial, funcionando no seu lugar o Conselho da Revolução.

<sup>130</sup> Art. 35º da LCRPA1975.

<sup>131</sup> Art. 40º da LCRPA1975.

<sup>132</sup> Art. 44º da LCRPA1975.

IV. Ao longo desta I República, o texto constitucional sofreria algumas revisões constitucionais pontuais que corresponderam às flutuações próprias da ambiência política de cada momento histórico, revisões constitucionais que foram as seguintes<sup>133</sup>:

- *L n.º 71/76, de 11 de novembro*: reforço do papel do MPLA, através do seu Comité Central, sobretudo no tocante à composição e competência do Conselho da Revolução<sup>134</sup>, e dos poderes presidenciais;
- *L n.º 13/77, de 16 de agosto*: reforço dos poderes presidenciais e redução do papel do Conselho da Revolução, ressaltando a competência que o Presidente da República passou a ter para nomear e exonerar o Primeiro-Ministro e os restantes membros do Governo<sup>135</sup>;
- *LC revista de 7 de fevereiro de 1978*<sup>136</sup>: reforço do papel do MPLA-Partido do Trabalho, que passou de “movimento” a “partido” marxista-leninista, e definição do objetivo de construção de uma sociedade socialista<sup>137</sup>, mesmo no plano económico<sup>138</sup>, além de outras alterações de natureza técnica;

<sup>133</sup> Cfr. ADÃO DE ALMEIDA, *Autorizações legislativas e controlo...*, pp. 75 e ss.; OVÍDIO PAHULA, *A Evolução da Constituição Económica...*, pp. 97 e 98.

<sup>134</sup> Cfr. os arts. 4.º e 5.º da L n.º 71/76, de 11 de novembro, que alteraram os arts. 36.º e 38.º da LCRPA1975.

<sup>135</sup> Cfr. a nova redação dada aos arts. 32.º e 38.º da LCRPA1975, respetivamente, pelos arts. 1.º e 2.º da L n.º 13/77, de 16 de agosto.

<sup>136</sup> Lei Constitucional que, não obstante ter sido globalmente publicada, não configura uma nova Constituição, antes a revisão pontual da LCRPA, de 11 de novembro de 1975, como se pode observar não só pelas alterações meramente pontuais realizadas como sobretudo pelo art. 66.º, que se refere à LCRPA de 1975: “O presente diploma entra em vigor às zero horas do dia 11 de Novembro de 1975”. Mais não é, portanto, do que uma revisão pontual inserta numa republicação total do texto de 1975.

<sup>137</sup> Art. 2.º da LCRPA1975, na versão de 1978: “Toda a soberania reside no Povo Angolano. O MPLA-Partido do Trabalho constitui a vanguarda organizada da classe operária e cabe-lhe, como Partido marxista-leninista, a direcção política, económica e social do Estado nos esforços para a construção da Sociedade Socialista”.

<sup>138</sup> Art. 9.º da LCRPA1975, na versão de 1978: “A base do desenvolvimento económico e social é a propriedade socialista, consubstanciada na propriedade estatal e na propriedade cooperativa. O Estado deverá adoptar as medidas que permitem o constante alargamento e consolidação das relações de produção socialistas”.



- *L n.º 1/79, de 16 de janeiro*: alteração na estrutura orgânica do Estado com a extinção dos cargos de Primeiro-Ministro e de Vice-Primeiros-Ministros, além da criação de outros lugares de Ministro<sup>139</sup>;
- *LC de 23 de setembro de 1980*: alteração do Título III da LCRPA1975, sendo uma das principais modificações a extinção do Conselho da Revolução e a criação da Assembleia do Povo ao nível nacional<sup>140</sup>, surgindo também as Assembleias do Poder Popular<sup>141</sup>, sendo definidos como órgãos do Estado a Assembleia do Povo, o Presidente da República, o Governo, os órgãos locais do Estado e os Tribunais e a Procuradoria-Geral da República<sup>142</sup>, aplicando-se à sua organização e funcionamento os princípios da unidade do poder e do centralismo democrático<sup>143</sup>;
- *L n.º 1/86, de 1 de fevereiro*: criação do novo cargo de Ministro de Estado para as principais áreas de atividade governativa<sup>144</sup>;
- *L n.º 2/87, de 31 de janeiro*: recomposição da Comissão Permanente da Assembleia do Povo, que funcionava nos seus intervalos, no sentido de lhe conferir uma maior representatividade, em decorrência da remodelação dos mandatos da Assembleia do Povo entretanto ocorrida<sup>145</sup>;

<sup>139</sup> Cfr. o arts. 1º e ss. da L n.º 1/79, de 16 de janeiro.

<sup>140</sup> Art. 37º da LCRPA1975, na versão dada pela LC de 23 de setembro de 1980: “A Assembleia do Povo é o órgão supremo do poder de Estado na República Popular de Angola e exprime a vontade soberana do Povo Angolano”, ainda se acrescentando que “A Assembleia do Povo promove a realização dos objectivos da República Popular de Angola, definidos pelo MPLA-Partido do Trabalho”.

<sup>141</sup> Art. 33º da LCRPA1975, na versão dada pela LC de 23 de setembro de 1980: “As Assembleias do Poder Popular são os órgãos superiores do poder de Estado em cada escalão da divisão político-administrativa do País”.

<sup>142</sup> Cfr., respetivamente, os capítulos II, IV, V, VI e VII da LCRPA1975, na versão dada pelo art. 1º da LC de 23 de setembro de 1980.

<sup>143</sup> Art. 31º da LCRPA1975, na versão da LC de 23 de setembro de 1980: “Os Órgãos do Estado organizam-se e funcionam de acordo com os princípios da unidade do poder e do centralismo democrático”.

<sup>144</sup> Art. único da L n.º 1/86, de 1 de fevereiro, que deu nova redação à al. d) do art. 53º da LCRPA1975.

<sup>145</sup> Art. 50º da LCRPA1975, na versão dada pelo art. 1º da L n.º 2/87, de 31 de janeiro: “A Comissão Permanente é composta pelo Presidente da República, pelos Deputados membros do Bureau Político do Comité Central do MPLA-Partido do Trabalho e por um

- *L n° 4/89, de 20 de maio*: reformulação da competência presidencial na nomeação de cargos de natureza judicial, na sequência da aprovação do Sistema Unificado de Justiça<sup>146</sup>.

## **28. O início da transição democrática e a Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1991 (1991-1992)**

**I.** A dramática situação que se viveu em Angola nos últimos anos da I República teve o feliz desfecho do fim da guerra civil que opunha o Governo e a UNITA, assinalado pelos Acordos de Paz de Bicesse, assinados em Lisboa a 31 de maio de 1991, entre José Eduardo dos Santos e Jonas Savimbi.

Este foi o fruto de uma longa negociação alcançada com o empenho de Portugal através de Aníbal Cavaco Silva e José Manuel Durão Barroso, então, respetivamente, Primeiro-Ministro e Secretário de Estado da Cooperação, para além do acompanhamento dos EUA e da Rússia.

**II.** Mas os Acordos de Bicesse não foram apenas o estabelecimento do fim das hostilidades, mas sobretudo o lançamento em novas bases de um Estado de Direito Democrático, com o abandono dos aspetos matriciais anteriores de inspiração socialista.

Essa mudança de rumo em Angola não podia ainda alhear-se da nova conjuntura internacional decorrente da queda do Muro de Berlim em 1989 e da posterior implosão da URSS, desaparecendo uma boa parte do bloco comunista e da sua ideologia marxista-leninista.

**III.** A transição democrática e constitucional que Angola viveu a partir deste tempo assentou em diversos momentos constituintes que, no seu

---

número de deputados da Assembleia do Povo eleitos por esta, sob proposta do Comité Central do MPLA-Partido do Trabalho”.

<sup>146</sup> Art. 53º, al. d), da LCRPA1975, na versão dada pelo art. único da L n° 4/89, de 20 de maio: “Nomear e exonerar os Ministros de Estado, os Ministros, Secretários de Estado e Vice-Ministros, os Comissários Provinciais e respetivos Adjuntos, o Presidente, o Vice-Presidente e os restantes Juizes do Tribunal Popular Supremo, o Procurador-Geral da República, os Vice-Procuradores Gerais da República e os Adjuntos do Procurador-Geral da República, o Governador e os Vice-Governadores do Banco Nacional de Angola e os Reitores e Vice-Reitores das Universidades”.

conjunto, deram origem a uma nova ordem constitucional tributária do paradigma do Estado de Direito Democrático<sup>147</sup>.

O primeiro desses momentos, ocorrido antes da assinatura dos Acordos de Bicesse, foi o da aprovação pela Assembleia do Povo, ainda monopartidariamente composta pelo MPLA, da L nº 12/91, de 6 de Maio, supostamente de revisão à LCRPA1975 e intitulada “lei de revisão constitucional”.

O texto aprovado por esta LRC nº 12/91 seguiu no fundamental a sistematização estabelecida na LCRPA1975, com os seguintes títulos, incluindo 100 artigos:

- Título I – *Princípios Fundamentais*
- Título II – *Direitos e Deveres Fundamentais*
- Título III – *Dos Órgãos do Estado*
  - Capítulo I – *Princípios*
  - Capítulo II – *Presidente da República*
  - Capítulo III – *Assembleia do Povo*
  - Capítulo IV – *Comissão Permanente da Assembleia do Povo*
  - Capítulo V – *Governo*
  - Capítulo VI – *Órgãos Locais do Estado*
  - Capítulo VII – *Da Justiça*
- Título IV – *Defesa Nacional*
- Título V – *Símbolos da República Popular de Angola*
- Título VI – *Disposições Finais e Transitórias*

IV. Simplesmente, qualquer semelhança entre a L nº 12/91 e a LCRPA1975 era apenas meramente formal, *dado o facto de terem sido introduzidas alterações estruturais na ordem constitucional pré-existente, mudando-lhe*

<sup>147</sup> Com contributos específicos acerca deste período da evolução político-constitucional de Angola, incluindo a LCRPA1991 e a LCRA, v. RAUL ARAÚJO, *Os sistemas de governo...*, pp. 199 e ss., *O Presidente da República...*, pp. 215 e ss., e pp. 249 e ss., e *A evolução constitucional...*, pp. 167 e ss.; CARLOS FEIJÓ, *O Semipresidencialismo em África e, em especial, nos PALOP*, in RFDUAN, Luanda, nº 2 de 2002, pp. 50 e ss., e *A Coexistência Normativa...*, pp. 352 e ss.; ANDRÉ THOMASHAUSEN, *O desenvolvimento...*, pp. 328 e ss.; ADÃO DE ALMEIDA, *Autorizações legislativas e controlo...*, pp. 84 e ss.; JOSÉ REIS SANTOS, *Entre o Futuro e a Assembleia...*, pp. 59 e ss.; ELISA RANGEL NUNES, *Elementos de Direito Comparado...*, pp. 400 e ss., e *Orçamento do Estado...*, pp. 200 e ss.; EUGÉNIO DA COSTA ALMEIDA, *Angola – potência...*, pp. 77 e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 41 e ss.

*radicalmente a identidade, pela consagração de um Estado de Direito Democrático, o que podia comprovar-se pelos seguintes elementos:*

- *a abolição à referência ao papel do MPLA como partido único de vanguarda e à construção da sociedade socialista: “A República Popular de Angola é um Estado democrático de Direito que tem como fundamentos a unidade nacional, a dignidade da pessoa humana, o pluralismo de expressão e organização política e o respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem, quer como indivíduo, quer como membro de grupos sociais organizados”*<sup>148</sup>;
- *a alusão ao pluripartidarismo e ao sufrágio direto e universal na escolha dos titulares dos órgãos políticos: “O povo angolano exercer o poder político através do sufrágio universal periódico para a escolha dos seus representantes, através do referendo e por outras formas de participação democrática dos cidadãos na vida da Nação”*<sup>149</sup>;
- *o reconhecimento do pluralismo de setores de propriedade, contra o anterior predomínio da propriedade socialista ou da planificação económica: “O sistema económico assenta na coexistência de diversos tipos de propriedade, pública, privada, mista, cooperativa e familiar, gozando todos de igual proteção. O Estado estimula a participação, no processo económico, de todos os agentes e de todas as formas de propriedade, criando as condições para o seu funcionamento eficaz no interesse do desenvolvimento económico nacional e da satisfação das necessidades dos cidadãos”*<sup>150</sup>.

Isso mesmo era admitido pelo próprio preâmbulo da L n.º 12/91, no qual se afirmava que os “Os principais objetivos da presente revisão visam fundamentalmente, por um lado, consagrar o pluripartidarismo e a despartidarização das Forças Armadas e, por outro lado, dar dignidade constitucional às importantes transformações que têm vindo a ser introduzidas na área económica através da legislação aprovada nos últimos anos”<sup>151</sup>.

O mesmo preâmbulo, logo a seguir, desenhava o novo modelo constitucional a adotar: “Com a presente revisão da Lei Constitucional pretende-se assim criar a abertura democrática que permita ampliar a participação

<sup>148</sup> Art. 2.º da LCRPA1991.

<sup>149</sup> Art. 3.º, segunda parte, da LCRPA1991.

<sup>150</sup> Art. 10.º da LCRPA1991.

<sup>151</sup> 6.º § do preâmbulo da L n.º 12/91, de 6 de maio.

organizada de todos os cidadãos na vida política nacional e na direcção do Estado, ampliar o reconhecimento e protecção dos direitos, liberdades e deveres fundamentais dos cidadãos no âmbito de uma sociedade democrática, assim como consagrar constitucionalmente os princípios da reforma económica em curso, nomeadamente, aqueles que visam estimular a iniciativa e a protecção da actividade de todos os agentes económicos”<sup>152</sup>.

V. Em associação a este novo texto constitucional, foram aprovados outros importantes diplomas legais, materialmente constitucionais e complementares da nova ideia de Direito estabelecida:

- *Lei da Nacionalidade* – L nº 13/91, de 11 de maio;
- *Lei das Associações* – L nº 14/91, de 11 de maio;
- *Lei dos Partidos Políticos* – L nº 15/91, de 11 de maio;
- *Lei sobre o Direito de Reunião e de Manifestação* – L nº 16/91, 11 de maio;
- *Lei sobre o Estado de Sítio e o Estado de Emergência* – L nº 17/91, 11 de maio;
- *Lei de Imprensa* – L nº 22/91, de 15 de junho;
- *Lei da Greve* – L nº 23/91, de 15 de junho;

Há um segundo conjunto de legislação, aprovado em 1992, que igualmente integra esta fase de transição:

- *Lei Eleitoral* – L nº 5/92, de 16 de abril;
- *Lei sobre a Observação Internacional* – L nº 6/92, de 16 de abril;
- *Lei sobre o Conselho Nacional da Comunicação Social* – L nº 7/92, de 16 de abril;
- *Lei sobre o Direito de Antena e o Direito de Resposta e Réplica Política dos Partidos Políticos* – L nº 8/92, de 16 de abril;
- *Lei reguladora do Exercício da Atividade de Radiodifusão* – L nº 9/92, de 16 de abril.

VI. Assim se completou um novo quadro jurídico, constitucional e legal, absolutamente diverso daquele que caracterizou a I República em Angola, no começo de um novo período.

Ainda que se reivindicando desse nome, *naturalmente que a L nº 12/91 não foi uma lei de revisão constitucional, mas um novo texto constitucional, exprimindo um novo poder constituinte que posteriormente desabrocharia em várias vagas.*

---

<sup>152</sup> 7º § do preâmbulo da L nº 12/91.

Não sendo porventura um texto perfeito ou até tecnicamente suficiente, a L n.º 12/91 indubitavelmente que cumpriu a missão histórica de estabelecer as bases jurídico-constitucionais que permitiram o início seguro da transição democrático-constitucional.

Daí a justificação para que tenha uma designação autónoma de LCRPA1991, na medida em que representou uma Constituição “intercalar”<sup>153</sup> perante aquilo que aconteceria no ano seguinte<sup>154</sup>.

## 29. A Lei Constitucional da República de Angola de 1992 e as suas revisões (1992-2010)

I. Definida a nova ordem jurídico-constitucional, o passo seguinte era o da realização das primeiras eleições gerais multipartidárias, que tiveram lugar em 29 e 30 de setembro de 1992.

No entanto, a assinatura do Acordo de Paz para Angola, entretanto ocorrida, implicou a necessidade de um aprofundamento na legislação constitucional aplicável, o que veio a acontecer pela aprovação de uma nova Lei de Revisão Constitucional, a L n.º 23/92, de 16 de setembro, num texto mais desenvolvido do que o do ano anterior, com 166 artigos, divididos pelos seguintes títulos e capítulos:

- Título I – *Princípios Fundamentais*
- Título II – *Direitos e Deveres Fundamentais*
- Título III – *Dos Órgãos do Estado*
  - Capítulo I – *Princípios*
  - Capítulo II – *Do Presidente da República*
  - Capítulo III – *Da Assembleia Nacional*
  - Capítulo IV – *Do Governo*
  - Capítulo V – *Da Justiça*
  - Capítulo VI – *Do Provedor de Justiça*
  - Capítulo VII – *Do Poder Local*
- Título IV – *Da Defesa Nacional*
- Título V – *Garantia e Revisão da Lei Constitucional*
- Título VI – *Símbolos da República de Angola*
- Título VII – *Disposições Finais e Transitórias*

<sup>153</sup> Em sentido semelhante, RAUL ARAÚJO refere, a este propósito, a feliz expressão de “Constituição-ponte” (*O Presidente da República...*, p. 258).

<sup>154</sup> Assim, JOAQUIM BELO MANGUEIRA, *O Direito Internacional...*, p. 144.

## II. As mudanças fundamentais estabelecidas foram as seguintes<sup>155</sup>:

- a nova designação de República de Angola, no lugar de República Popular de Angola;
- a adoção em geral do paradigma do Estado de Direito Democrático;
- o reforço da proteção dos direitos fundamentais;
- a separação dos poderes do Estado, adotando-se um semipresidencialismo presidencializante<sup>156</sup>;
- a criação de um Tribunal Constitucional, com as funções de fiscalização da constitucionalidade<sup>157</sup>.

O próprio preâmbulo desta lei de revisão constitucional, reconhecendo o carácter parcial da revisão de 1991, acentuava a necessidade de introduzir novas normas e de outras tantas opções: “Sem descurar as competências da Assembleia Nacional em matéria de revisão da actual Lei Constitucional e a aprovação da Constituição da República de Angola, afigura-se imprescindível a imediata realização de uma revisão da Lei Constitucional, como previsto, virada essencialmente para a clarificação do sistema político, separação de funções e interdependência dos órgãos de soberania, bem como para a explicitação do estatuto e garantias da Constituição, em conformidade com os princípios já consagrados de edificação em Angola dum Estado democrático de direito”<sup>158</sup>.

E também a necessidade de um regime jurídico claro no tocante ao sistema político era enfatizado por esse texto preambular: “É indispensável à estabilidade do país, à consolidação da paz e da democracia que os órgãos de soberania da Nação, especificamente os surgidos das eleições gerais de Setembro de 1992, disponham de uma Lei Fundamental clara no que se refere aos contornos essenciais do sistema político, às competências dos órgãos de soberania da Nação, à organização e funcionamento do Estado, até que o futuro órgão legislativo decida e concretize o exercício das suas

<sup>155</sup> Sobre a LCRA de 1992, v. JOAQUIM BELO MANGUEIRA, *O Direito Internacional...*, pp. 144 e ss.; PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS, *Entre os factos e o Direito: dimensões constituintes na transição política angolana*, in SI, t. LVI, nº 311, julho/setembro de 2007, pp. 406 e ss.; JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, in OD, ano 142º ano, 2010, I, pp. 13 e ss.; JOÃO DAMIÃO, *Conheça a Constituição...*, p. 28.

<sup>156</sup> Sobre o sistema de governo da LCRA, v. ADÃO DE ALMEIDA, *Autorizações legislativas e controlo...*, pp. 91 e ss.

<sup>157</sup> Cfr. o 6º § do preâmbulo da LRC nº 23/92.

<sup>158</sup> 4º § do preâmbulo da L nº 23/92.

competências de revisão constitucional e aprovação da Constituição da República de Angola”<sup>159</sup>.

**III.** Diversamente da LRC de 1991, esta foi, *prima facie*, uma lei de revisão constitucional, na medida em que se destinou a aprofundar e a esclarecer um conjunto de princípios fundamentais já fixados por aquele primeiro diploma, que não obstante dizer timidamente que estabelecia uma “revisão parcial da lei constitucional”, foi com efeito uma nova Constituição material e formal.

É certo que a LRC de 1992, bem mais completa, acrescenta novos institutos e adiciona mais direitos, bem como altera aspetos simbólicos do regime político-constitucional.

Mas não se encontra na LRC de 1992 alterações estruturais equiparáveis às alterações que foram efetuadas pela LRC de 1991 em relação à ordem constitucional precendente.

**IV.** *A realidade, no entanto, é um pouco mais complexa e justifica que a LRC de 1992 se apresente com autonomia no percurso constitucional de Angola.*

É que esta, diferentemente da LRC de 1991, não só assume uma descontinuidade formal com aquela como introduz um elemento novo, que ali é totalmente desconhecido: *a provisoriedade da LCRA de 1992 pelo desejo e pela competência que fica definida para no futuro se aprovar a Constituição da República de Angola.*

Quer isto dizer que a LCRA (de 1992) aceita a sua revisão, mas igualmente se coloca na posição de texto constitucional de transição para uma ordem constitucional definitiva que seja corporizada na Constituição da República de Angola.

Ora, este já é um traço da LCRA que a diferencia de uma mera lei de revisão constitucional da Lei Constitucional de 1991, exprimindo um poder constituinte formal de rotura com a anterior ordem constitucional, assumidamente definitiva, ainda que com poucas mudanças substanciais.

Noutra perspetiva, nem a LC de 1991 tinha a imposição de quaisquer limites sobre a sua própria revisão, alteração que se considera essencial para uma mudança de natureza no poder constitucional exercido, limitando-se a uma referência geral ao poder parlamentar de alterar a Lei Constitucional.

Pode assim dizer-se que a LRC de 1991 quadra bem no conceito de “Constituição intercalar”, na qual um poder constituinte material e formal,

---

<sup>159</sup> 5º § do preâmbulo da L nº 23/92.



de curta duração, cumpriu um papel determinante com vista a iniciar-se uma transição constitucional que só terminaria com a aprovação da Constituição da República de Angola, o almejado texto constitucional definitivo.

V. Infelizmente, este tempo de paz e estabilidade duraria pouco, uma vez que a guerra civil, terminada com os Acordos de Paz de Bicesse, se reacenderia depois das eleições gerais multipartidárias de 29 e 30 de Setembro de 1992, com a alegação por parte da UNITA de que as mesmas não teriam sido livres e justas, não obstante esse ter sido o veredicto da comunidade internacional<sup>160</sup>.

Longo foi o percurso que conduziria ao fim da guerra civil, só alcançado em 2002, com a morte do líder da UNITA, Jonas Malheiro Savimbi<sup>161</sup>.

Desde então se começou a preparar o texto de uma nova Constituição de Angola, o qual acabaria por ser fixado por um Anteprojeto de Constituição, acordado entre os Deputados membros da Comissão Parlamentar que se encarregou da matéria, cuja aprovação razões várias transferiram para a legislatura seguinte.

VI. Em 1996, a LCRA teve a sua primeira revisão, aprovada pela L nº 18/96, de 14 de Novembro, que incidiu sobre três aspetos fundamentais:

- *prolongar o mandato dos Deputados à Assembleia Nacional perante a situação de guerra civil*, determinando-se a realização de eleições logo que a superação dessa situação o possibilitasse<sup>162</sup>; e
- reconhecer o GURN – Governo de Unidade e Reconciliação Nacional<sup>163</sup>;

---

<sup>160</sup> Sobre estes momentos dramáticos para Angola, v. MARGARET JOAN ANSTEE, *Órfão da Guerra Fria – radiografia do colapso do processo de paz angolano 1992/1993*, Porto, 1997, pp. 43 e ss.

<sup>161</sup> Cfr. *Audições sobre Angola – o recomeço da Guerra em outubro de 1992* (org. da Comissão de Negócios Estrangeiros, Comunidades Portuguesas e Cooperação da Assembleia da República), Lisboa, 1994.

<sup>162</sup> Segundo o art. 2º da L nº 18/96, de 14 de novembro, “Nos termos do artigo 81º da Lei Constitucional e em consequência do disposto no artigo 1º da presente lei, o mandato da actual legislatura prolonga-se até à investidura dos Deputados à Assembleia Nacional saída das eleições legislativas subseqüentes”.

<sup>163</sup> De acordo com o art. 4º, nº 2, da L nº 18/96, “Sem prejuízo do princípio de que o Governo emana da maioria parlamentar, o Governo de Unidade e Reconciliação Nacional integrará representantes de partidos políticos com assento na Assembleia Nacional”.

- *condicionar a realização das eleições gerais não apenas às condições de facto de estabilidade, mas também à aprovação da futura Constituição da República*<sup>164</sup>.

**VII.** Em 2005, seria feita a segunda e muito restrita alteração à LCRA, desta feita já em clima de paz interna, obtida em 2002, que incidiu no ponto de prescindir da aprovação prévia da futura Constituição para a realização de eleições gerais.

É verdade que durante algum tempo se trabalhou no sentido de se alcançar um consenso quanto a um anteprojeto de Constituição que pudesse já em definitivo regular o processo eleitoral, tendo o mesmo chegado a ser redigido.

Mas por razões de refrescamento político da Assembleia Nacional, já há muito sem eleições, preferiu-se fazê-las antes e com isso propiciar a aprovação da Constituição numa legislatura acabada de se legitimar.

Foi esse o único escopo da L n.º 11/05, de 21 de setembro: *retirar a exigência de haver uma Constituição previamente aprovada para que as eleições gerais pudessem acontecer*<sup>165</sup>, eleições que se realizariam em 2008<sup>166</sup>.

### **30. A Constituição da República de Angola de 2010 (2010-....): II ou III República?**

**I.** A atual Constituição da República de Angola – a CRA – foi elaborada no âmbito de um rigoroso procedimento que juntou a legitimidade democrática parlamentar e presidencial e a legitimidade tecnocrática de ilustres constitucionalistas e outros tantos juristas.

Era esse o mandato estabelecido pelo art. 158º da LCRA, no qual se dispunha o seguinte: “A Assembleia Nacional pode rever a Lei Constitucional

<sup>164</sup> Cfr. o art. 1º, n.º 1, al. d), da L n.º 18/96.

<sup>165</sup> Cfr. a nova redação dada ao art. 1º da L n.º 18/96 pelo art. 1º da L n.º 11/05, de 21 de setembro, que eliminou algumas das suas alíneas, sendo uma delas a anterior al. d), na qual se dizia “a aprovação da futura Constituição da República de Angola”.

<sup>166</sup> Após a realização destas eleições, foi retomada a plenitude da legalidade constitucional, sobretudo afastando o especial contexto do GURN, tendo sido aprovada a L n.º 10/08, de 21 de novembro, que revogou a L n.º 18/96 e a L n.º 11/05, revogação, de resto, de utilidade duvidosa, já que se apresentava manifesta a caducidade das mesmas em face do novo contexto político-eleitoral.

e aprovar a Constituição da República de Angola por decisão aprovada por dois terços dos Deputados em efectividade de funções”.

**II.** A CRA foi aprovada, em votação final e definitiva, em 3 de fevereiro de 2010, sem quaisquer votos contra, e com 186 votos a favor e 2 abstenções, no conjunto dos 220 Deputados à Assembleia Nacional, e promulgada a 5 de fevereiro de 2010.

A CRA fora aprovada num primeiro momento a 21 de janeiro de 2010, tendo depois o Tribunal Constitucional proferido o Acórdão nº 111/2010, de 30 de janeiro de 2010, suscitando a necessidade da correção de algumas das suas normas, em importante aresto jurisprudencial.

**III.** Tem sido discutido se o aparecimento de uma nova Constituição – como sucede a partir de fevereiro de 2010 com a CRA – não implicaria automaticamente a mudança de regime constitucional a ponto de se impor a III República de Angola, à semelhança do que sucedeu com a periodificação da história político-constitucional portuguesa<sup>167</sup>.

Assim acontece normalmente com o surgimento de novos textos constitucionais, seja por revolução, seja por transição, pois que os mesmos, contrastando com o passado constitucional, estabelecem um novo projeto de Direito, alterando substancialmente a identidade constitucional.

É esse o resultado na esmagadora maioria das experiências de mudança de Constituição por esse mundo fora, sendo até os textos constitucionais os símbolos das alterações ocorridas no regime político, no sistema social e no sistema económico dos Estados.

**IV.** A doutrina angolana tem maioritariamente entendido haver agora a III República, seguindo também a dimensão político-partidária do problema, presente não apenas nos discursos oficiais como igualmente em coletâneas de textos, que se referem à III República<sup>168</sup>. É o caso do mais emblemático dos constitucionalistas angolanos: RAUL ARAÚJO<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> Para um desenvolvimento acerca da história político-constitucional portuguesa, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 403 e ss.

<sup>168</sup> JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO (*Direito Constitucional Angolano*, pp. 42 e 43) não tomam, aparentemente, posição sobre o assunto.

<sup>169</sup> RAUL ARAÚJO, *A evolução constitucional...*, p. 164, dizendo o seguinte: “Por razões metodológicas, a história constitucional angolana pode ser dividida em quatro momen-

Mas também tem sido lembrada que essa pode não ser a melhor solução dada a combinação existente entre a transição constitucional que se iniciou com o texto de 1992 e a sua consumação em 2010. Vem a ser essa a opinião de JORGE MIRANDA: “Em 1991-1992, poder constituinte material; em 2010, poder constituinte formal”<sup>170</sup>.

V. Da nossa parte, *não se crê que, em Angola, o aparecimento da CRA tenha determinado a mudança para uma III República*, com isto evidentemente não se pretendendo apoucar sequer a importância deste novel texto constitucional.

A verdade é que o novo texto constitucional de 2010 segue as linhas originalmente traçadas pela LCRA de 1992, essas verdadeiramente inovadoras e transformadoras do regime constitucional anteriormente vivido e que foi até então a I República Angolana.

Pode haver decerto um impulso político legítimo trazido por um novo texto constitucional, que representa o culminar de todo um período, alentando os angolanos para os desafios futuros, explicando-se que politicamente se possa falar em III República.

Mas a substância jurídica dessa ordem constitucional é o desenvolvimento da ordem constitucional inaugurada em 1992, podendo quando muito dizer-se que a República emergente é o período pós-transição constitucional, que terá significado um interlúdio na evolução jurídico-constitucional de Angola.

VI. Significa isso que *a nova Constituição de 2010 manteve a identidade constitucional inaugurada em 1992, a qual não foi tolhida e dela se apresentando como um aprofundamento jurídico-constitucional*.

Porquê? Por várias razões.

*Essa é uma conclusão que se retira logo do facto de a nova Constituição ter sido limitada pela LCRA através de um severo regime de hiper-rigidez constitucional,*

---

tos distintos: a) a história constitucional pré-independência; b) o período que vai de 1975 (data da proclamação da independência nacional e da aprovação da Lei Constitucional) até à aprovação da reforma constitucional de 1992 e que corresponde à Iª república; c) o período que medeia desde a aprovação da Lei Constitucional de 1992 a Janeiro de 2010, que corresponde à IIª República; e d) a IIIª república, que teve início em 5 de fevereiro de 2010, data da entrada em vigor da Constituição de Angola.

<sup>170</sup> JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, p. 19.

através da aposição de um conjunto forte de limites ao correspondente poder constitucional, precisamente designado de revisão constitucional.

*Mas essa é uma conclusão que se pode também testar pela leitura do próprio articulado da CRA, que mantém todas as características que já existiam no texto da LCRA de 1992.*

A multiplicação de preceitos constitucionais da nova CRA em relação à LCRA releva mais do foro do aprofundamento regulativo de certos institutos e da adição de mais direitos e liberdades do que propriamente de uma intenção de romper com o regime constitucional pré-existente.

E mesmo quando as mudanças foram de maior monta, como a passagem de um sistema de governo semipresidencial a presidencial, não se operou qualquer rotura na ordem constitucional porque essa matéria nunca esteve protegida ao nível dos limites materiais de revisão constitucional.

**VII.** Uma questão que se pode colocar tem que ver com a natureza do poder jurídico-público que, no plano parlamentar, segregou a nova CRA de 2010.

É que, na Teoria do Direito Constitucional, só tem sentido falar-se de Constituição quando a mesma resulta de um poder constituinte, poder prototípico do Estado, qualquer que ele seja.

Se a nova Constituição de Angola de 2010 não inovou em relação à Lei Constitucional de 1992, não tendo surgido um poder constituinte com a virtualidade de estabelecer uma diversa identidade constitucional, então só haveria que contestar-se a designação de “Constituição” que foi dada ao articulado aprovado pela Assembleia Nacional em fevereiro de 2010.

Note-se que este problema não se coloca apenas em Angola e que, no espaço africano de língua portuguesa, já em Moçambique sucedeu algo de semelhante, com a aprovação de uma nova Constituição em 2004, a qual não inovou substancialmente em relação à Constituição de 1990, essa, sim, um dos elementos fundadores da II República Moçambicana.

É de crer que, apesar de tudo, é mais apropriado apelidar de “Constituição” o texto angolano de 2010 do que o texto moçambicano de 2004, por um simples motivo: é que, em Angola, a Lei Constitucional de 1992 nunca se assumiu como um texto constitucional definitivo, até tendo evitado a nomenclatura “Constituição”, usando uma designação menos comprometida e mais adequada a essa transitoriedade, ao passo que em Moçambique em ambos os casos sempre se lançou mão da palavra “Constituição”.

**VIII.** Se esta é a conclusão mais adequada à realidade jurídico-constitucional angolana, não se pode escamotear a dúvida fundamental: pode haver, por causa de dois textos constitucionais com uma mesma identidade constitucional, dois poderes constituintes distintos?

*Certamente que a resposta é negativa, dado que o poder constituinte se apresenta numa lógica radicalmente unitária, não permitindo desdobramentos.*

A melhor construção teórica para explicar o fenómeno constitucional de Angola tem que ver com a ideia de *uma produção faseada do poder constituinte*, que se manifestou em dois momentos separados:

- *num primeiro momento*, a um nível temporalmente transitório e materialmente simplificado, com a aprovação da Lei Constitucional de 1992;
- *num outro momento*, a um nível temporalmente definitivo e materialmente amplificado, com a aprovação da Constituição de 2010, na qual o poder constituinte se esgotou.

Certamente que é legítimo duvidar do interesse destas qualificações teoréticas para o que se passou em Angola na passagem da Lei Constitucional de 1992 à Constituição de 2010.

Não obstante a justeza geral desse raciocínio, julga-se que há uma consequência prática da maior relevância: a necessidade de o novo texto constitucional de 2010, sendo o fruto maduro de um poder constituinte matricialmente traçado no texto de 1992, não ter podido ultrapassar os limites por este definido sob pena de se enfrentar uma ilegítima rutura na ordem constitucional ou mesmo, caso fosse desrespeitadora de limites identitários, uma rutura da ordem constitucional, com todas as consequências daí advenientes no plano da validade jurídica da nova Constituição.

**IX.** Tudo quanto acaba de ser escrito implica não apenas a justificação para a manutenção, com a CRA de 2010, da mesma II República como fundamentalmente a conclusão de que só com este texto terminaria a *transição constitucional* iniciada em 1991, após a celebração dos Acordos de Bicesse.

*A transição constitucional é uma das três modalidades possíveis para o nascimento de um poder constituinte*<sup>171</sup>, por natureza originário, mas ela não tem de

---

<sup>171</sup> Quanto às modalidades de produção do poder constituinte, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 639 e ss.

plasmam-se instantaneamente num só ato – pois são frequentes os períodos transitórios – como pode apresentar-se sincopada em diversas sub-fases constituintes de um único poder constituinte.

Deste modo, *a aprovação da CRA de 2010 completa a manifestação do poder constituinte que em Angola se iniciou com a LCRA de 1992 e que agora termina*<sup>172</sup>.

É por isso inteiramente acertada a qualificação que a CRA dá de si própria enquanto momento conclusão da transição constitucional angolana: “Relembrando que a atual Constituição representa o culminar do processo de transição constitucional iniciado em 1991, com a aprovação, pela Assembleia do Povo, da Lei nº 12/91, que consagrou a democracia multipartidária, as garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o sistema económico de mercado, mudanças aprofundadas, mais tarde, pela Lei de Revisão Constitucional nº 23/92”<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> Discutindo estes problemas, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Língua Portuguesa – Caminhos...*, pp. 177 e ss.

<sup>173</sup> § 11º do preâmbulo da CRA.





## CAPÍTULO III

# ESTADO

### § 7º O ESTADO COMO ENTIDADE JURÍDICO-PÚBLICA

#### 31. O sentido de Estado em geral

I. É também fundamental para quem se abalança ao estudo do Direito Constitucional o conhecimento do Estado, bem como da sua estrutura, sendo certo que é nele que se concentra, nos dias de hoje, o principal modo de organização política e social<sup>174</sup>.

É verdade que o Estado nem sempre existiu, nem sequer se pode ter a certeza de que o Estado seja uma *realidade imutável ou eterna*.

Porém, não é menos verdade que se tem mantido estável na sua essência, apesar das modificações sensíveis que tem vindo a conhecer ao longo das diferentes épocas históricas que tem atravessado, assim como das concepções que o têm acompanhado.

Seja como for, o Estado de hoje, herdado da Idade Contemporânea, é ainda um modo de organização que satisfaz os interesses dos cidadãos, se comparado com outros modos de organização que têm surgido, a um ritmo cada vez mais veloz.

---

<sup>174</sup> Merecendo a GEORGES BURDEAU (*O Estado*, Póvoa do Varzim, s.d., p. 15) estas impressionantes palavras: “Jamais alguém viu o Estado. Quem poderia, no entanto, negar que ele é uma realidade? O lugar que ocupa na nossa vida quotidiana é de tal ordem que ele não poderia ser daí retirado sem que, do mesmo lance, ficassem comprometidas as nossas possibilidades de viver. Revestimo-lo de todas as paixões humanas: ele é generoso ou somático, engenhoso ou estúpido, cruel ou complacente, discreto ou abusivo”.

**II.** Uma primeira aproximação à essência da natureza estadual implica que dela se possa formular uma definição conceptual<sup>175</sup>: *o Estado é a estrutura juridicamente personalizada, que num dado território exerce um poder político soberano, em nome de uma comunidade de cidadãos que ao mesmo se vincula.*

Antes de se analisar com mais detenção estes três elementos tradicionais do Estado – o elemento humano, o elemento funcional e o elemento espacial – vem a ocasião de observarmos alguns aspetos preliminares que contribuem para a sua melhor percepção:

- *as características do Estado;*
- *os fins do Estado;*
- *as aceções do Estado;* e
- *o nome do Estado.*

**III.** *As características do Estado* como fenómeno político-social permitem o seu melhor entendimento, para além da respetiva diferenciação em face de realidades afins<sup>176</sup>, características que se resumem a estas seis reflexões:

- a) *a complexidade organizatória e funcional*: o Estado pressupõe um mínimo de complexidade organizacional e funcional, isso acarretando uma pluralidade de organismos, de tarefas, de atividades e de competências para levar a cabo os seus objetivos;
- b) *a institucionalização dos objetivos e das atividades*: o Estado assenta na dissociação da sua realidade estrutural por contraposição aos interesses particulares e pessoais daqueles que nele desempenham funções, criando-se um quadro próprio de referência, nisso consistindo, aliás, a ideia de personalidade coletiva;
- c) *a autonomia dos fins*: naquele aparelho complexo, o Estado separa os fins que prossegue dos interesses pretendidos pelos seus membros individualmente considerados, permanecendo para além da sua vida terrena e com os mesmos não se confundindo, nem sequer sendo o seu somatório e avultando, assim, a ideia de bem comum;
- d) *a originariedade do poder*: o Estado expressa-se em função da qualidade do poder político de que é detentor, no caso e necessariamente um poder político originário, que se mostra constitutivo dele mesmo, de tal sorte que é o próprio Estado a auto-determinar-se

<sup>175</sup> Cfr., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 127 e ss.

<sup>176</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 142 e 143.

- e a auto-organizar-se nos seus diversos planos de organização e de funcionamento, poder esse que é o poder constituinte;
- e) *a sedentariedade do exercício do poder*: o Estado, na prossecução dos seus fins, carece de uma localização geográfico-espacial, uma vez que a sua atividade inelutavelmente se lança num dado território, não havendo Estados virtuais, nem Estados nómadas;
  - f) *a coercibilidade dos meios*: o Estado, embora não o seja em exclusividade, é o depositário supremo das estruturas de coerção, que podem aplicar a força física para fazer respeitar o Direito que produz e a ordem político-social que mantém.

IV. Ao lado das características do Estado, é de sublinhar que a sua importância na organização social também se mede pelos *fins* por que luta<sup>177</sup>.

A ereção de uma realidade estadual não é neutra, nem satisfaz interesses indiferenciados, antes vai corresponder a desejos e a objetivos que fazem dessa estrutura, ainda hoje, a mais relevante entidade de satisfação das necessidades coletivas da vida em sociedade.

Tais fins têm sido tradicionalmente agrupados em três vertentes:

- *a segurança*: a *segurança externa* contra as entidades agressoras, no plano territorial, no plano das pessoas e no plano do poder; a *segurança interna*, na manutenção da ordem pública, da segurança de pessoas e bens, e na prevenção e repressão de danos de bens sociais, para além da própria aplicação geral do Direito<sup>178</sup>;
- *a justiça*: a *justiça comutativa*, quando se impõe estabelecer relações de igualdade, abolindo as situações de privilégio, com uniformes critérios de decisão; a *justiça distributiva*, no sentido de dar a cada um o que lhe pertence pelo mérito ou pela sua situação real, numa visão não necessariamente igualitarista;
- *o bem-estar*: o *bem-estar económico* pela provisão de bens que o mercado não pode fornecer ou não pode fornecer satisfatoriamente; o *bem-estar social* pela prestação de serviços sociais e culturais a cargo do Estado, normalmente desinseridos do mercado.

<sup>177</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 143 e ss.

<sup>178</sup> Como recorda REINHOLD ZIPPELIUS (*Teoria...*, p. 69), “Quando a conformação ou o exercício das competências estatais não bastam para cumprir esta tarefa, fica frustrada uma das necessidades mais fundamentais da comunidade jurídica, o poder do Estado perde a sua credibilidade e juntamente com a segurança coloca-se em jogo também a permanência da ordem estatal...”.

Certamente que cada Estado, através da Constituição, se encarregará de concretizar as suas grandes tarefas, especificando melhor os desígnios que explicam o seu sentido útil, que tem subjacente, de resto, um amplo debate num dos principais temas da Filosofia Contemporânea, com a contraposição entre as teorias individualistas e as teorias comunitaristas.

V. O conceito de “Estado”, para além do seu lado linguístico, acolhe diferentes aceções que nele se acobertam, designando outras tantas perspectivas da estruturação do Estado, de algum jeito em razão da incidência que se pretenda conferir a alguns dos seus aspetos<sup>179</sup>:

- *Estado no Direito Constitucional*: Estado-Poder e Estado-Comunidade, conforme se pretenda realçar, respetivamente, o conjunto dos órgãos, titulares, atribuições e competências ou o conjunto das pessoas, essencialmente cidadãos, que beneficiam da proteção conferida pelos direitos fundamentais, sendo certo que, em ambos os casos, é a mesma pessoa coletiva pública que detém o poder constituinte e que interpreta mais abstratamente o interesse público no exercício das funções legislativa e política;
- *Estado no Direito Internacional Público*: Estado enquanto pessoa coletiva participante das relações jurídicas internacionais que integram a sociedade internacional como o seu sujeito qualitativamente mais antigo, e ainda essencial, não obstante o alargamento subjetivo que essa mesma sociedade internacional tem vindo a sofrer;
- *Estado no Direito Administrativo* (Estado-Administração): Estado enquanto pessoa coletiva pública, distinta de outras pessoas coletivas reguladas pelo Direito Administrativo, noutros níveis e setores da Administração Pública;
- *Estado no Direito Judiciário* (Estado-Poder Judicial): Estado enquanto pessoa coletiva pública que desenvolve a função jurisdicional através dos órgãos judiciais, assim realizando a administração da Justiça;
- *Estado no Direito Privado*: Estado enquanto pessoa coletiva que se submete ao Direito Privado, este como Direito comum que é, em tudo o que não requeira a regulação dada pelos diversos capítulos do Direito Público.

---

<sup>179</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 154 e 155; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 145 e ss.

VI. A palavra *Estado*, numa perspectiva terminológica, nem sempre foi o vocábulo designado para o denominar, sendo um atributo de recente conquista.

Nisso foi decisiva a obra de NICOLAU MAQUIAVEL<sup>180</sup>, a partir da qual essa nomenclatura definitivamente se instalaria na doutrina político-constitucional: *status* e *stato*.

Até então, o Estado aparecia normalmente referido pela expressão atinente à forma institucional de governo vigente, praticamente sendo exclusiva da monarquia, por contraposição à república.

A conveniência da palavra “Estado”, na esteira da proposta daquele autor florentino, radica na sua adequação para referir uma das suas características, que é a permanência e a intensidade do respetivo poder político<sup>181</sup>.

## 32. O elemento humano – o povo

I. O *elemento humano* do Estado é o conjunto das pessoas que, relativamente a determinada estrutura estadual, apresentam com a mesma um laço de vinculação jurídico-política, que tem o nome de *cidadania*, conjunto de cidadãos de um Estado que toma, por isso, o substantivo coletivo de *povo*<sup>182</sup>.

A consideração dos cidadãos no seu vínculo jurídico-público ao Estado, com tudo o que isso implica, refrange a existência de um substrato humano ou pessoal, em relação ao qual a atividade do Estado ganha uma dimensão própria, ao nela evidenciar-se a vertente comunitária, até por contraponto a outras estruturas, que possuindo também uma parcela do poder político, não ostentam aquele substrato pessoal.

Do ponto de vista terminológico, ao lado da locução “cidadania”, utiliza-se muitas vezes a expressão “nacionalidade”. Como esta igualmente se

<sup>180</sup> Cfr. NICOLAU MAQUIAVEL, *O Príncipe*, Lisboa, 1990, pp. 8 e ss., e *Discourses on Livy*, Chicago/London, 1996, pp. 20 e ss., e pp. 49 e ss.

<sup>181</sup> Cfr. GEORG JELLINEK, *Teoria...*, pp. 121 e ss.

<sup>182</sup> Sobre o povo do Estado, v. JORGE MIRANDA, *Sobre a noção de povo em Direito Constitucional*, in AAVV, *Estudos de Direito Público em honra do Professor Marcello Caetano*, Lisboa, 1973, pp. 201 e ss., e *Manual de Direito Constitucional*, III, 5ª ed., Coimbra, 2004, pp. 50 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 110 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 122 e ss.; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 92 e ss.; HANS KELSEN, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, 3ª ed., São Paulo, 2000, pp. 334 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 147 e ss.

aplica a realidades afins que não são as pessoas humanas, a título de exemplo a nacionalidade das pessoas coletivas, de navios e de aeronaves, o seu emprego, neste contexto, deve ser evitado<sup>183</sup>, preferindo-se a expressão “cidadania”, ainda que se reconheça que o nome “nacionalidade” é, na linguagem corrente e até legal, muito mais frequente.

**II.** A importância do substrato humano do Estado, como pessoa jurídica coletiva, é visível em diversos domínios, aparecendo como o mais relevante de todos o facto de ser em favor dessas pessoas – e de outras que venham a ser eventualmente equiparadas àquelas para certos objetivos da governação estadual – que são definidos os seus objetivos e desenvolvidas as respetivas atividades.

Eis alguns dos domínios em que se torna mais nítida a relevância do substrato humano da organização estadual:

- *na escolha dos governantes*: havendo democracia, como é mais frequente, quem escolhe os titulares do poder político são os cidadãos, não os estrangeiros ou as empresas, exprimindo a sua livre vontade através do sufrágio;
- *no desempenho de cargos públicos*: os cargos públicos mais diretamente ligados ao poder do Estado, como o de Chefe de Estado e outros equiparados, só podem ser desempenhados por cidadãos desse mesmo Estado, havendo, porém, uma margem variável que cada Direito Constitucional em particular especifica;
- *na definição das prestações sociais*: as preocupações com o bem-estar económico e social, através do exercício dos direitos fundamentais económicos e sociais, são aquilatadas em função dos cidadãos que delas vão beneficiar;
- *no cumprimento de alguns deveres fundamentais*: na defesa da Pátria, por exemplo, o respetivo dever de proteção contra agressões inimigas recai sobre quem tem a qualidade de cidadão desse mesmo Estado.

**III.** O conceito de povo deve ser cuidadosamente diferenciado de outros *conceitos afins*, cuja dilucidação interessa para se descortinar os contornos destas realidades jurídico-políticas<sup>184</sup>, sendo de enunciar as seguintes:

---

<sup>183</sup> Ou, pelo menos, cuidadosamente explicada no seu contexto, para evitar confusões qualificativas.

<sup>184</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, p. 149.

- a) *a população*: as pessoas residentes ou habitantes no território estadual, independentemente do vínculo de cidadania, nacional ou estrangeira, ou do não-vínculo de apolídia, em que não há cidadania alguma<sup>185</sup>;
- b) *a nação*: as pessoas que se ligam entre si com base em laços socio-psicológicos, como uma mesma cultura, religião, etnia, língua ou tradições, formando uma comunidade com esses traços identitários;
- c) *a pátria*: o sítio onde viviam os pais, a terra dos antepassados, numa conjunção de fatores territoriais e histórico-culturais;
- d) *a nacionalidade (stricto sensu)*: a qualidade atribuída a pessoas coletivas ou a bens móveis registáveis, como as aeronaves ou os navios, que os associa a determinada Ordem Jurídica, tornando-a aplicável.

IV. No seu conteúdo, *a relação jurídico-pública de cidadania*<sup>186</sup> pode ser vista sob *uma dupla veste*:

- ora como um *estatuto*;
- ora como um *direito*.

A cidadania como *estatuto* designa sinteticamente a atribuição de um feixe de posições jurídicas à pessoa que dela beneficia, feixe de posições jurídicas que tem um caráter acentuadamente caleidoscópico, variando em função da natureza das posições que nesse estatuto se encontram presentes:

- *posições ativas* – direitos – e *posições passivas* – deveres;
- *posições constitucionais* – atribuídas logo pela Constituição – e *posições infraconstitucionais* – de natureza internacional ou legal.

A cidadania como *direito* traduz o percurso trilhado no sentido de se obter aquele estatuto, mediante o respeito por algumas regras fundamentais, assim favorecendo a ligação da pessoa a determinada estrutura estadual.

---

<sup>185</sup> Este é um conceito essencialmente estatístico e económico, uma vez que a ação do Estado e das empresas está muitas vezes mais interessada na quantificação do número de consumidores – os habitantes de certo território – do que propriamente na distinção, dentro desses habitantes, entre os que são e os que não são cidadãos do Estado, diferença que para aquela finalidade se mostra irrelevante.

<sup>186</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 149 e 150.

Há orientações internacionais no sentido de tornar indesejável a situação de apolidia ou de apatridia, como do mesmo modo existem orientações internas que favorecem o acesso à cidadania mediante o preenchimento de determinadas condições.

### 33. O elemento funcional – a soberania

I. O *elemento funcional* do Estado expressa a organização de meios que se destinam a operacionalizar a atividade estadual em ordem a alcançar os respetivos fins.

O poder político do Estado, contudo, não oferece uma infinita combinação de cambiantes porque, tratando-se de uma estrutura própria, a mesma toma a natureza de *soberania*, que vale duplamente, na esfera externa e na esfera interna<sup>187</sup>:

- a *soberania na ordem interna* representa a *supremacia* sobre qualquer outro centro de poder político, que lhe deve obediência e cujas existência e amplitude são forçosamente definidas pelo próprio Estado;
- a *soberania na ordem externa* significa a igualdade e a independência nas relações com outras entidades políticas, *maxime* dos outros Estados, nelas se reconhecendo diversos poderes, como o direito de celebrar tratados (*ius tractuum*), o direito de estabelecer relações diplomáticas e consulares (*ius legationis*), o direito de apresentar queixa, o direito de exercer a legítima defesa e o direito de participar na segurança da comunidade internacional (*ius belli*)<sup>188</sup>.

II. O reconhecimento de que o poder político do Estado é soberano, para lá da dupla vertente que fica assinalada, reflete ainda o traço fundamental – qual seja a de uma dimensão estritamente qualitativa – de a

---

<sup>187</sup> Relativamente ao poder soberano do Estado, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 129 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 130 e ss.; HANS Kelsen, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, pp. 364 e ss., e pp. 544 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, pp. 165 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 150 e ss.

<sup>188</sup> Quanto a estas diversas manifestações da personalidade e capacidade jurídico-internacionais, v. FAUSTO DE QUADROS e JORGE BACELAR GOUVEIA, *As relações externas de Portugal – aspetos jurídico-políticos*, Lisboa, 2001, pp. 21 e ss.



respetiva dilucidação se expressar na primariedade do poder político do Estado, que é o poder máximo da sua auto-organização, interna e externa: a *Kompetenz-Kompetenz* ou a *competência das competências*<sup>189</sup>.

Essa primariedade do poder do Estado implica que lhe compete, em cada momento, auto-definir-se na sua estruturação e que os outros poderes políticos, internos e externos, existem e medem-se em razão de uma decisão fundamental que só ao Estado cabe tomar.

Em termos práticos, esse é o poder constitucional de auto-organização do Estado, que tanto pode ser inicial, quando o Estado estabelece uma nova Constituição, ou superveniente, quando em cada momento modifica a Constituição ou, mais profundamente, exerce um novo poder constituinte primário.

Contudo, importa dizer que esta primariedade do poder político do Estado não pode associar-se a uma qualquer ideia de onipotência estadual, no sentido de lhe ser permitido agir sem limites.

São essencialmente dois os limites com que é preciso contar: com os *limites axiológicos*, que se imponham à atuação de qualquer poder político e, por isso, também do poder soberano; e com os *limites lógicos*, que derivam da coexistência, sobretudo na ordem internacional, dos diversos Estados soberanos.

**III.** A *soberania interna* do Estado implica que dentro das extremas da atividade política estadual, no seio do seu território, é o Estado a autoridade máxima, nenhuma outra com ele podendo ombrear.

Desta soberania interna decorre, em primeiro lugar, que é o Estado que se apresenta como a autoridade suprema, dele dependendo a fonte da juridicidade da Ordem Jurídica interna.

Essa soberania interna implica, por outro lado, que é ao Estado que compete optar pela existência de outras entidades infraestaduais ou menores, opção que normalmente se insere no respetivo texto constitucional.

A soberania interna traduz ainda a orientação de que é ao Estado que incumbe o estabelecimento da natureza, da intensidade e dos limites do poder político atribuído a essas estruturas infraestaduais.

---

<sup>189</sup> Como esclarece REINHOLD ZIPPELIUS (*Teoria...*, p. 77), “O poder do Estado integra, pois, também a competência de decidir sobre a extensão das competências. A “onipotência do Estado”, no plano jurídico, não reside na soma das competências subordinadas, mas nesta soberania de competência”.

Definida nestes termos, a soberania interna separa-se da qualidade do poder político que é entregue às entidades infraestaduais que com ele convivem, mas que por serem infraestaduais não podem ser, segundo esta perspetiva, soberanas.

Deste modo, é preferível utilizar-se o conceito de *autonomia*, ao exprimir a possibilidade de acionar meios próprios de ação política, mas sempre condicionados, tomando o poder estadual soberano por referência, seja porque é o poder estadual que permite a sua criação, seja porque é o poder estadual que baliza os poderes que lhes são delegados.

IV. Os poderes que se integram na soberania estadual interna costumam ser repartidos por dois núcleos distintos:

- as *competências territoriais*; e
- as *competências pessoais*<sup>190</sup>.

As *competências pessoais* representam um dos aspetos mais nobres do exercício do poder político na esfera interna, incidindo sobre o conjunto das pessoas que são os seus cidadãos, em relação às quais o Estado define o respetivo estatuto jurídico-político, a começar por quem o pode ser e por quem o não pode ser, se bem que a ação do seu poder possa igualmente incidir sobre as restantes pessoas que residam no respetivo território.

As *competências territoriais*, do mesmo modo vistas da ótica do Estado, determinam que se lhe reconheça a capacidade de livremente configurar o regime da utilização e aproveitamento dos seus espaços geográficos. É unicamente o Estado a entidade com *senhorio territorial*, aí projetando as suas leis, o mesmo é dizer, a respetiva Ordem Jurídica.

V. A *soberania externa* do Estado, mantendo relações de independência – ou seja, de não sujeição – e de igualdade de direitos no seio da sociedade

---

<sup>190</sup> Sobre as competências pessoais e territoriais do Estado, integrando o seu poder soberano, v. MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 125 e ss.; ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA e FAUSTO DE QUADROS, *Manual de Direito Internacional Público*, 3ª ed., Coimbra, 1993, pp. 330 e 331; FAUSTO DE QUADROS e JORGE BACELAR GOUVEIA, *As relações...*, p. 19; NGUYEN QUOC DINH, PATRICK DAILLIER e ALAIN PELLET, *Droit International Public*, 7ª ed., Paris, 2002, pp. 463 e ss.; WLADIMIR BRITO, *Direito Internacional Público*, Braga, 2003, pp. 256 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Internacional Público*, 3ª ed., Coimbra, 2007, pp. 551 e 552, e *Manual...*, I, pp. 153 e 154.

internacional, simboliza a liberdade de as estruturas estaduais escolherem os seus vínculos contratuais e diplomáticos, sem que se possa aceitar a existência de autoridades que lhes sejam superiores, a não ser com o seu consentimento, ou que esse resultado seja uma consequência lógica da viabilidade da atuação internacional dos Estados<sup>191</sup>.

Porém, a realidade estadual, se é fácil de averiguar do ponto de vista da soberania interna, no plano internacional enfrenta hipóteses que se mostram mais variáveis, sendo os Estados internamente sempre soberanos, mas no plano internacional tal podendo nem sempre acontecer, no todo ou em parte, falando-se, a este propósito, de duas categorias:

- os *Estados semissoberanos*: os Estados semissoberanos são Estados que, por várias razões, não se apresentam com uma soberania plena na esfera das relações internacionais<sup>192</sup>; e
- os *Estados não soberanos*: os Estados não soberanos, embora sendo verdadeiros Estados, somente o são assim na ordem interna, carecendo na ordem internacional de capacidade de atuação própria<sup>193</sup>.

**VI.** Os Estados *semissoberanos* – relativamente aos quais se verifica, da ótica do Direito Internacional, mas que também assume relevância para o Direito Constitucional, uma limitação na sua capacidade – podem ter diversas causas, assim como atingir aspetos daquela soberania internacional, devendo distinguir-se os seguintes exemplos:

- os *Estados confederados*;
- os *Estados vassalos*;
- os *Estados protegidos*;
- os *Estados exíguos*;
- os *Estados neutralizados*; e
- os *Estados membros de organizações supranacionais*.

**VII.** Os Estados *não soberanos*, nos quais apenas se assinala a verificação da soberania interna, sendo verdadeiros Estados para o Direito Constitu-

---

<sup>191</sup> Como se tem reconhecido num conjunto de proibições e de mecanismos que permitem “civilizar” a sociedade internacional, sendo este certamente o caso da proibição geral do uso da força, hoje consagrada na CNU, após um longo debate jurídico e doutrinal. Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, pp. 643 e ss.

<sup>192</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, pp. 431 e ss.

<sup>193</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, pp. 434 e 435.

cional, desdobram-se em duas modalidades estruturalmente distintas, previstas nos respetivos textos constitucionais<sup>194</sup>:

- os *Estados federados*; e
- os *Estados membros de uniões reais*.

Os *Estados federados*, pertencentes a federações mais amplas, na sequência do exemplo precursor dos Estados Unidos da América, mantêm a sua soberania interna, com os poderes que a identificam, incluindo o poder constituinte<sup>195</sup>, e estabelecem uma estrutura de separação entre o nível estadual e o nível federal. Os Estados federados, nesta sua versão, não são sequer sujeitos de Direito Internacional<sup>196</sup>, por terem transferido a totalidade dos poderes de atuação internacional para o nível federal.

Os *Estados membros de uniões reais*, que se inserem nestas estruturas estaduais compósitas, mantêm a sua soberania interna, ainda que limitada, mas diferentemente do que sucede com os Estados federados, alguns dos órgãos daqueles podem ser comuns à união real, numa lógica de fusão dos poderes estaduais subjacentes com os poderes estaduais superiores.

### 34. O elemento espacial – o território

I. O *elemento espacial* do Estado consiste no domínio geográfico em que o poder do Estado faz sentido, o que se denomina por *território estadual*<sup>197</sup>,

---

<sup>194</sup> Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 136 e ss.; FAUSTO DE QUADROS e JORGE BACELAR GOUVEIA, *As relações...*, pp. 10 e 11; JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Internacional Público*, 2ª ed., Cascais, 2004, pp. 192 e 193.

<sup>195</sup> Não só os Estados federados que integram as Federações adotam o nome de Constituição como se lhes reconhece a radicalidade do respetivo poder, ainda que limitado, de um prisma heterónimo, ao poder constituinte federal.

<sup>196</sup> Isso mesmo se confirma pelo exemplo do Estado do Ceará (Brasil), em cuja Constituição, de 5 de Outubro de 1989, no respetivo art. 14, proémio, se estipula que “O Estado do Ceará, pessoa jurídica de Direito Público interno, exerce em seu território as competências que, explícita ou implicitamente, não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal...”.

<sup>197</sup> Sobre o território do Estado, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 118 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 125 e ss.; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 108 e ss.; HANS KELSEN, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, pp. 299 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, pp. 545 e ss., e *Manual...*, I, pp. 159 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, pp. 236 e ss.

ou seja, uma parcela de espaço físico que se submete ao respetivo poder político soberano, que também pode tomar o nome de *senhorio territorial* ou de *domínio eminente*.

Tudo isto implícita que a atividade do Estado não pode nunca desprender-se de um suporte físico, que é o seu território, embora se discuta se o elemento territorial tem a mesma natureza constitutiva dos outros elementos do Estado – o povo e a soberania – ou se não será apenas uma condição da sua existência.

A importância do elemento espacial do Estado percebe-se melhor através das várias funções que o território estadual é chamado a desempenhar<sup>198</sup>:

- *a sede dos órgãos estaduais*: é no território que se situa a capital do Estado, que se pode transferir para qualquer lugar em vista da melhor garantia do objetivo de segurança externa;
- *o lugar de aplicação das políticas públicas do Estado, bem como da residência da maioria dos seus cidadãos*: a definição das políticas públicas, sobretudo de cunho infraestrutural, leva em consideração a extensão do território, beneficiando os cidadãos desse mesmo Estado, propiciando mais elevados níveis de bem-estar;
- *a delimitação do âmbito de aplicação da ordem jurídica estadual*: é o território que traça as fronteiras da aplicação do poder estadual, bem como dos outros poderes, que se expressam na Ordem Jurídica que produzem e que têm a missão de preservar e defender;
- *o espaço vital de independência nacional*: é o território que favorece a permanência e a independência do Estado relativamente aos respetivos inimigos, para além de ser um espaço de construção da sua singularidade identitária.

II. O conceito de território estadual, na medida em que o mesmo possa acolher a titularidade e o exercício de poderes de natureza soberana, deve ser cuidadosamente apartado de outros conceitos afins que do mesmo modo ligam o poder político ao espaço físico onde o mesmo se projeta, sobretudo relevando do Direito Administrativo<sup>199</sup>.

<sup>198</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 123 e 124; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, p. 160.

<sup>199</sup> Sobre estas noções, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *A utilização ilegal do domínio público hídrico pelos particulares: o caso das construções clandestinas na Lagoa de Santo André*, in *Novos Estudos de Direito Público*, II, Lisboa, 2002, pp. 356 e ss.

Um desses conceitos é o de *domínio público do Estado e das demais pessoas coletivas*, que designa os direitos de utilização de bens coletivos que, por causa da sua função, não podem ser objeto de comércio privado, estando sujeitos a um severo regime de imprescritibilidade e de inalienabilidade.

Outro conceito a referir é o do *domínio privado do Estado e das demais pessoas coletivas públicas*, nele se sinalizando os direitos de utilização de bens coletivos que, ao contrário daqueles primeiros que inerem ao domínio público, permitem a sua entrada no comércio privado, sujeitos à regra geral da disponibilidade jurídica.

Conceito ainda a aludir, sendo mais amplo, é o de *domínio privado das pessoas privadas*, que não tem qualquer peculiaridade, ao denominar os direitos reais comuns que se exercem sobre os bens.

A diferença essencial entre estes conceitos cifra-se no facto de o senhorio territorial exprimir, num plano mais abstrato, a aplicação espacial do Direito Estadual, ao passo que o domínio público e o domínio privado são esquemas concretos de aproveitamento de bens que se integram na esfera jurídica das pessoas coletivas públicas, mesmo de entidades infraestaduais.

**III.** No seu território soberano, o Estado organiza a sua competência segundo três características fundamentais<sup>200</sup>, que se adequam bem ao referido conceito de senhorio territorial, na sua aceção positiva e negativa<sup>201</sup>:

- a *permanência*: o poder do Estado é tido por duradouro e não consubstancia qualquer situação de vigência limitada, pois que, se assim fosse, não configuraria um verdadeiro poder estadual;
- a *plenitude*: o poder do Estado é exercido na máxima potencialidade que se conhece, não se concebendo outra modalidade mais ampla, podendo imaginar-se vários outros direitos de natureza menor, mas que não podem almejar à qualificação de direitos de soberania territorial;
- a *exclusividade*: o poder do Estado não é partilhável com mais ninguém ao seu nível de soberania, sendo exercido somente pelo Estado nesse domínio territorial e a esse título<sup>202</sup>.

<sup>200</sup> Sobre estas características do espaço estadual, v. NGUYEN QUOC DINH, PATRICK DAILLIER e ALAIN PELLET, *Droit...*, pp. 474 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, p. 552, e *Manual...*, I, pp. 161 e 162.

<sup>201</sup> Cfr. REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, p. 112.

<sup>202</sup> Porquanto a sua partilha sempre implicaria o desaparecimento da plenitude do mesmo.

Ainda que estas características do território estadual se possam socorrer da Dogmática do Direito Civil, a verdade é que só por aproximação faz sentido falar em direitos reais – *ius in rem* – quando se refere a relação do Estado com o seu território, na certeza de que alguns dos seus traços fundamentais não se aplicam. Tal discussão parece assim ser ociosa<sup>203</sup> ou necessariamente construída noutros moldes, para o que são apresentadas algumas teorias explicativas da conexão do poder estadual em relação ao respetivo território<sup>204</sup>:

- a *teoria patrimonial*, segundo a qual o direito sobre o território, sendo dominial, teria as mesmas características do direito de propriedade do Direito Civil;
- a *teoria do imperium pessoal*, pela qual o direito sobre o território se exerceria sobre as pessoas que nele se situassem ou residissem;
- a *teoria do direito real institucional*, idêntica à primeira, mas mitigada pela função dos serviços estaduais;
- a *teoria da jurisdição ou senhorio*, para a qual o direito sobre o território afeta simultaneamente pessoas e bens, nunca se equiparando a um direito real.

O desenvolvimento do território estadual tem vindo a confirmar a correção da *teoria do senhorio territorial*, não ostentando as características dos direitos reais porque não persiste qualquer apropriação dos espaços, mas só uma difusa aplicação da Ordem Jurídica estadual, sendo também por isso inviáveis as teorias patrimoniais, pessoais ou funcionais do território.

IV. A afirmação da evidência do território estadual não é ainda suficiente, porquanto a sua explicitação possibilita desfibrar a existência de três modalidades, a primeira e a última inelutáveis, se bem que a segunda meramente eventual:

- o espaço terrestre;

---

<sup>203</sup> É essa a posição de HANS Kelsen (*Teoria Geral do Direito e do Estado*, p. 314), para quem “Não existe absolutamente relação alguma entre o Estado, considerado como pessoa, e o território, já que este é apenas a esfera territorial de validade da ordem jurídica nacional. Portanto, é fora de propósito perguntar se a relação do Estado com o seu território tem o caráter de um *jus in rem* ou de um *jus in personam*”.

<sup>204</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 126 e 127; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 162 e 163.

- o espaço marítimo; e
- o espaço aéreo.

Note-se, contudo, que já não é hoje possível alcançar uma total uniformidade na medida dos poderes soberanos de que os Estados dispõem sobre cada uma destas modalidades de território estadual.

Não raras vezes são reconhecidos limites específicos à soberania territorial que sobre eles se projeta, em nome da novidade desses mesmos espaços – como é o caso das águas arquipelágicas, que, para serem recentemente reconhecidas, tiveram de integrar mais severas limitações na aplicação da soberania do Estado arquipelágico em comparação com outros espaços marítimos “mais soberanos” – ou em nome de necessidades relevantes no plano da segurança da atividade internacional ou na própria subsistência dos respetivos recursos biológicos ou naturais – como é o caso das restrições que certas organizações internacionais com atribuições marítimas impõem, como sucede com a UE, quer através da adoção de procedimentos de segurança na navegação, quer através do estabelecimento de limites máximos de captura para preservação de espécies em perigo de extinção.

O percurso, nesta como noutras matérias, tem sido o da progressiva limitação quantitativa da soberania estadual, em ordem à preservação de tais espaços, bem como das atividades que neles podem ser desenvolvidas, tarefa que tem sido progressivamente atribuída ao Direito Internacional Público<sup>205</sup>.

V. O *espaço terrestre* corresponde à massa de terra seca, continental ou insular, onde o Estado, os seus órgãos e os respetivos cidadãos desenvolvem a sua atividade, espaço que, não obstante aquela caracterização física, pode ainda incluir massas líquidas, assim globalmente distribuídas:

- a *terra seca*: a porção de terra que se encontra acima do nível médio das águas;

---

<sup>205</sup> É por isso que HANS Kelsen (*Teoria Geral do Direito e do Estado*, p. 301) refere que “O território do Estado é o espaço dentro do qual é permitido que os atos do Estado e, em especial, os seus atos coercitivos sejam efetuados, é o espaço dentro do qual o Estado e, isso significa, os seus órgãos estão autorizados pelo Direito Internacional a executar a ordem jurídica nacional”, depois concluindo ainda que “A ordem jurídica internacional determina como a validade das ordens jurídicas nacionais está restrita a certo espaço e quais são as fronteiras desse espaço”.



- *os cursos fluviais*: as porções de água doce, assistidas de corrente circulatória, que percorrem os meandros da terra seca;
- *os lagos e lagoas*: as porções de água doce (nalguns casos de regime internacional e não meramente interno), sem corrente circulatória, que se encerram em espaços delimitados por terra seca.

**VI.** O *espaço marítimo* abrange a porção de água salgada que circunda o território terrestre, nalguns casos podendo abranger ainda o solo e o subsolo marítimos, de acordo com as seguintes subcategorias:

- *as águas interiores*: a porção de água salgada até ao limite interno do mar territorial;
- *o mar territorial*: a porção de água salgada entre a linha de baixa-mar e o limite exterior das 12 milhas, ou a partir do limite exterior das águas interiores, quando seja caso disso, no que também se inclui o solo e o subsolo subjacentes, ainda nesta categoria se considerando, em certos casos, o regime especial dos estreitos internacionais;
- *a plataforma continental*: o solo e o subsolo marítimos até às 200 milhas ou ao bordo exterior da plataforma continental, que não deve exceder as 350 milhas;
- *as águas arquipelágicas*: a massa de água compreendida entre a linha da baixa-mar e o perímetro arquipelágico exterior, nos casos de Estados totalmente constituídos por ilhas, nelas se exercendo poderes preferenciais de aproveitamento de pesca, mas apenas concorrentes na navegação e na instalação de cabos e oleodutos, numa situação em que se registam significativos limites à soberania marítima.

**VII.** O *espaço aéreo* abrange a camada de ar sobrejacente aos espaços terrestres e marítimos submetidos à soberania estadual, até a um limite superior a partir do qual se considera existir o espaço exterior, aí vigorando um regime internacional, e não já de soberania interna.

Assim, todo o espaço aéreo nacional está submetido à ação do Estado, que pode realizar o seu aproveitamento, autorizando e impedindo a circulação das aeronaves, tal como outras eventuais utilizações.

O principal título jurídico deste tipo de espaço vem a ser o Direito Interno de cada Estado a que respeita, mas também é possível que essas indicações sejam complementadas por outros títulos jurídicos, internos e internacionais.

Algumas desses princípios e normas consideradas aplicáveis encontram-se em disposições da CNUDM que versam sobre os espaços marítimos que genericamente se adequam à soberania estadual, este tratado internacional acessoriamente avançando para a definição de regras aplicáveis a espaços que não têm a consistência daqueles, como é o que se passa com o espaço aéreo nacional.

O mais relevante instrumento internacional, porque especificamente concebido para regular os espaços aéreos nacionais, acaba indiscutivelmente por ser a CCACI<sup>206</sup>, a qual estabeleceu, desde 7 de dezembro de 1944, as normas e os princípios fundamentais em matéria de Direito Aéreo, na base da partilha das diversas soberanias nacionais.

Este espaço aéreo nacional não deve ser confundido com uma outra qualidade de espaço aéreo – este já internacional – que corresponde à massa de ar, até ao limite inferior do espaço exterior, em que se assinala um regime puramente internacional, sendo a projeção superior de espaços terrestres ou marítimos onde não se exerce qualquer soberania territorial.

**VIII.** O território do Estado, que se compõe por estes diversos espaços, naturalisticamente diferenciados, não permite ainda determinar a totalidade das situações de exercício do poder estadual.

É possível observar casos em que existem poderes menos intensos, que não são de soberania, mas que expressam, todavia, importantes vias de aproveitamento ou exploração<sup>207</sup>, para lá dos poderes de jurisdição e de fiscalização, numa por vezes intrincada rede de direitos e deveres<sup>208</sup>:

- *a zona contígua*: espaço marítimo delimitado entre as 12 e as 24 milhas, a seguir ao mar territorial, em que o Estado costeiro pode exercer poderes de fiscalização com vista a evitar ou reprimir violações às suas leis e regulamentos internos;
- *a zona económica exclusiva*: espaço marítimo delimitado entre as 12 e as 200 milhas, a seguir ao mar territorial, nela o Estado exercendo direitos preferenciais de aproveitamento dos recursos biológicos vivos aí existentes, para além de poderes de jurisdição e de fiscalização.

---

<sup>206</sup> Cfr. o respetivo texto em JORGE BACELAR GOUVEIA, *Organizações Internacionais – Textos Fundamentais*, 1ª ed., Lisboa, 1991, pp. 145 e ss.

<sup>207</sup> Os quais, no dizer de HANS Kelsen (*Teoria Geral do Direito e do Estado*, p. 306), não se submetem à característica da “impenetrabilidade”.

<sup>208</sup> Sobre estes espaços mistos, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, pp. 599 e ss.

**IX.** Como o Estado igualmente assume uma vertente de relacionamento internacional, é ainda apropriado considerar que lhe está permitido um uso livre, dentro dos limites gerais estabelecidos pelo Direito Internacional, dos espaços internacionais<sup>209</sup>, que são também de três naturezas:

- ou *espaços terrestres*, em que o Estado pode desenvolver diversas atividades em igualdade e liberdade com os outros Estados, situação que atualmente apenas se exemplifica pela *Antártida*, dado o completo aproveitamento dos espaços terrestres pelas diversas autoridades estaduais que foram gradualmente ocupando as faixas de terra seca, no Globo progressivamente descobertas;
- ou *espaços marítimos*, neles o Estado podendo fazer navegar navios que arvoram a sua bandeira ou desenvolver quaisquer atividades permitidas, podendo tais espaços corresponder ao *alto mar*, à *zona económica exclusiva* (considerando apenas a vertente de navegação) e à *área*;
- ou *espaços aéreos*, em que o Estado pode efetuar os aproveitamentos inerentes à atividade aeronáutica e à atividade rádio-elétrica, concretizando-se tais espaços no *espaço aéreo internacional* e no *espaço exterior*.

---

<sup>209</sup> Sobre os espaços internacionais em geral, na sua diversidade geográfica e jurídica, v., de entre outros, BIN CHENG, *Studies in International Space Law*, Oxford, 2004.

## § 8º A CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE ANGOLA

### 35. O Estado de Angola

I. Em termos constitucionais, o Estado de Angola é autoreferenciado com uma ampla definição que, pela sua centralidade, vale a pena transcrever:

#### ARTIGO 1º (República de Angola)

Angola é uma República soberana e independente, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade do povo angolano, que tem como objectivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa, democrática, solidária, de paz, igualdade e progresso social.

II. São vários os *princípios constitucionais que configuram o Estado de Angola na sua caracterização jurídico-constitucional*, os quais cumpre elencar:

- Estado Republicano;
- Estado de Direito;
- Estado Democrático;
- Estado Soberano;
- Estado Independente;
- Estado Unitário<sup>210</sup>.

---

<sup>210</sup> Para uma caracterização geral do Estado de Angola, v. JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, pp. 19 e ss.; JOÃO DAMIÃO, *Conheça a Constituição...*, pp. 17 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 366 e ss., e *As Constituições...*, pp. 36 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 179 e ss.

O preceito em questão ainda acrescenta mais duas referências ao facto de o Estado de Angola se fundar na vontade popular e na dignidade da pessoa humana.

Alguns desses traços fundamentais serão desenvolvidos no capítulo referente aos princípios constitucionais.

**III.** Mas a caracterização geral do Estado de Angola também passa pelos respetivos *símbolos*, os quais recebem uma direta proteção constitucional<sup>211</sup>:

#### ARTIGO 18º

#### (Símbolos nacionais)

1. São símbolos nacionais da República de Angola a Bandeira Nacional, a Insígnia Nacional e o Hino Nacional.

2. A Bandeira Nacional, a Insígnia Nacional e o Hino Nacional, símbolos da soberania e da independência nacionais, da unidade e da integridade da República de Angola, são os adoptados aquando da proclamação da independência nacional, a 11 de Novembro de 1975 e tal como constam da Lei Constitucional de 1992 e dos anexos I, II e III da presente Constituição.

3. A lei estabelece as especificações técnicas e as disposições sobre a deferência e o uso da Bandeira Nacional, da Insígnia Nacional e do Hino Nacional.

A *Bandeira Nacional* reveste-se de uma maior densidade constitucional, embora os outros símbolos nacionais – a Insígnia Nacional e o Hino Nacional – igualmente figurem com um estatuto jurídico-constitucional ao serem definidos nos anexos II e III do texto constitucional.

O Anexo I, que se debruça sobre a Bandeira Nacional, preceitua o seguinte:

#### Anexo I

A Bandeira Nacional tem duas cores dispostas em duas faixas horizontais. A faixa superior é de cor vermelho-rubra e a inferior de cor preta e representam:

- a) Vermelho-rubra: o sangue derramado pelos angolanos durante a opressão colonial, a luta de libertação nacional e a defesa da Pátria;
- b) Preta: o continente africano.

---

<sup>211</sup> Sobre os símbolos de Angola, v. RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 242 e 243.

No centro, figura uma composição constituída por uma secção de uma roda dentada, símbolo dos trabalhadores e da produção industrial, por uma catana, símbolo dos camponeses, da produção agrícola e da luta armada e por uma estrela, símbolo da solidariedade internacional e do progresso.

A roda dentada, a catana e a estrela são de cor amarela que representa a riqueza do país.

A proteção dos símbolos nacionais é ainda tarefa a cargo da legislação ordinária, sendo essa a missão de que se desincumbe a LFNLDCN (L nº 10/11, de 16 de fevereiro), ao estabelecer “...o regime jurídico dos feriados nacionais e locais, das datas de celebração nacional e da tolerância de ponto”<sup>212</sup>.

É de salientar várias datas que assinalam a construção e a evolução do Estado Constitucional de Angola, as quais pecam por omitirem a própria data da aprovação da CRA:

- a) Feriados nacionais: 4 de fevereiro – *Dia do Início da Luta Armada de Libertação Nacional*; 4 de abril – *Dia da Paz e da Reconciliação Nacional*; 17 de setembro – *Dia do Fundador da Nação e do Herói Nacional*; 11 de novembro – *Dia da Independência Nacional*<sup>213</sup>;
- b) Datas de celebração nacional: 4 de janeiro – *Dia dos Mártires da Repressão Colonial*; 15 de março – *Dia da Expansão da Luta Armada de Libertação Nacional*; 25 de maio – *Dia de África*<sup>214</sup>.

IV. O estatuto constitucional da língua é ainda outra dimensão que contribui para a caracterização geral do Estado de Angola<sup>215</sup>, tendo a CRA a preocupação específica de fixar algumas normas a este propósito:

#### ARTIGO 19º

##### (Línguas)

1. A língua oficial da República de Angola é o português.
2. O Estado valoriza e promove o estudo, o ensino e a utilização das demais línguas de Angola, bem como das principais línguas de comunicação internacional.

<sup>212</sup> Art. 1º da LFNLDCN.

<sup>213</sup> Cfr. o art. 2º, nº 1, als. b), e), h) e j), da LFNLDCN.

<sup>214</sup> Cfr. o art. 3º, nº 1, als. a), c) e e), da LFNLDCN.

<sup>215</sup> Sobre o sentido do art. 19º da CRA, v. RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, p. 244.

A principal orientação que se deduz deste preceito constitucional – que consiste na indicação do português como língua oficial – não impede e até obriga mesmo o Estado a promover, pelo sistema de ensino e não só, as demais línguas, em duas perspetivas distintas:

- *as línguas nacionais de Angola*, que correspondam às suas diversas áreas linguísticas, em associação com as suas regiões étnico-culturais; e
- *as línguas internacionais de trabalho*, as quais se afiguram hoje indispensáveis conhecer num mundo que crescentemente se globaliza e no qual a comunicação entre os interlocutores só é possível a partir de algumas poucas línguas fundamentais, as quais expressam essas mesmas relações internacionais globalizadas.

Não quer isto dizer que o português como língua oficial perca relevância ou que pelo facto de se valorizarem as línguas nacionais ou línguas de trabalho aquela língua fique secundarizada.

Antes pelo contrário: como referem RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, “Com este artigo, a CRA consagra a língua portuguesa como língua oficial da República e dá, igualmente, a esta língua o estatuto de língua nacional”<sup>216</sup>.

Trata-se, sim, de fazer um esforço adicional de dotar os recursos humanos do Estado, mas também os membros da comunidade política, de novas ferramentas de comunicação linguística que podem servir novos propósitos – feita a construção do Estado e da Nação a partir do português – de maior solidariedade interregional interna e de reconhecimento das autonomias tradicionais, bem como de maior proficiência nos palcos da comunidade internacional.

## 36. Os cidadãos angolanos

I. Do ponto de vista do elemento humano, o Estado Angolano – como, de resto, qualquer estrutura estadual – só faz sentido ao assentar no conjunto das pessoas que se lhe vinculam por um laço jurídico-público de cidadania: *os cidadãos angolanos*<sup>217</sup>.

<sup>216</sup> RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, p. 244.

<sup>217</sup> Numa estimativa, em 2012, de cerca de 20 900 000 habitantes.

Trata-se de uma qualidade jurídica de feição complexa, nela se perspectivando múltiplas e heterogêneas posições jurídico-públicas, que substanciam uma relação estrutural do Estado enquanto agremiação de pessoas com um destino coletivo, as quais dão sentido a um projeto de poder político<sup>218</sup>.

Terminologicamente, o Direito Angolano não é exceção no uso errôneo da palavra “nacionalidade”, em vez da palavra “cidadania”, tal como o mostra a correspondente lei ordinária, que é a Lei da Nacionalidade (LN), o mesmo sucedendo com a CRA<sup>219</sup>.

O regime da cidadania em Angola obedece a duas fontes internas fundamentais, sem ainda esquecer a pertinência de fontes internacionais: por um lado, as normas e os princípios constitucionais; por outro lado, a LN, que concretiza os múltiplos processos de atribuição da cidadania, bem como os efeitos que lhe estão associados.

**II.** A relevância constitucional da cidadania angolana como substrato humano da estrutura estadual surge referenciada a diversos títulos, se bem que com intensidades regulativas desiguais, ainda que avultando um único artigo da CRA que lhe é dedicado e no qual se dispõe o seguinte:

ARTIGO 9º  
(Nacionalidade)

1. A nacionalidade angolana pode ser originária ou adquirida.
2. É cidadão angolano de origem o filho de pai ou de mãe de nacionalidade angolana, nascido em Angola ou no estrangeiro.
3. Presume-se cidadão angolano de origem o recém-nascido achado em território angolano.
4. Nenhum cidadão angolano de origem pode ser privado da nacionalidade originária.

---

<sup>218</sup> Discutindo as questões da construção do Estado e da Nação em Angola a partir da sociedade civil, ARMANDO MARQUES GUEDES, *Sociedade Civil e Estado em Angola...*, pp. 67 e ss.; CARLOS FEIJÓ, *O papel do Estado na construção da Nação angolana – unidade, cidadania e tolerância*, in *Problemas Actuais de Direito Público Angolano – contributos para a sua compreensão*, Cascais, 2001, pp. 98 e ss.

<sup>219</sup> Cfr. FERNANDO OLIVEIRA, *O sangue e o solo da cidadania: jus soli ou jus sanguinis?*, in RFDUAN, Luanda, nº 1 de 2001, pp. 11 e ss.; JOÃO DAMIÃO, *Conheça a Constituição...*, pp. 20 e 21; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 211 e ss.



5. A lei estabelece os requisitos de aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade angolana.

Sobre quem é ou pode ser cidadão angolano, a *CRA constitucionaliza o assunto, pronunciando-se materialmente sobre a questão*. Com essa opção, o legislador constitucional reduziu significativamente a discricionariedade do legislador ordinário na configuração livre daquelas hipóteses, o que se compreende bem dada a importância do vínculo jurídico-público da cidadania, *maxime* num Estado recentemente estabelecido.

**III.** Não obstante a abundância de elementos jurídico-constitucionais, a LN veio completar aquela regulação normativa com um articulado de 34 artigos que se distribuem por sete capítulos:

- Capítulo I – *Disposições gerais*
- Capítulo II – *Nacionalidade de origem*
- Capítulo III – *Nacionalidade adquirida*
- Capítulo IV – *Perda e reaquisição da nacionalidade*
- Capítulo V – *Oposição à aquisição ou reaquisição da nacionalidade*
- Capítulo VI – *Registo e prova da nacionalidade*
- Capítulo VII – *Contencioso da nacionalidade*

**IV.** A concatenação destas duas fontes do Direito da Nacionalidade em Angola implica o seguinte dualismo na concessão da mesma<sup>220</sup>:

- *a nacionalidade originária*, determinada pelo nascimento da pessoa em causa; ou
- *a nacionalidade adquirida*, por ação da vontade, sendo relevantes vários fenómenos, como a filiação, a adoção, o casamento e a naturalização.

A concessão da *nacionalidade originária* parte do pressuposto geral do nascimento, havendo progenitores angolanos, e independentemente do seu lugar<sup>221</sup>, impondo-se sempre o *ius sanguinis*, ainda se devendo aqui inserir os casos em que alguém nasça com progenitores desconhecidos ou que não possua outra nacionalidade<sup>222</sup>.

<sup>220</sup> Cfr. os arts. 3º e ss. da LN.

<sup>221</sup> Cfr. o art. 9º, nº 2, da CRA e o art. 9º da LN.

<sup>222</sup> Cfr. o art. 9º, nº 3, e o art. 14º da LN, este aparecendo no capítulo alusivo à nacionalidade adquirida, e não de origem.

A concessão da *nacionalidade adquirida* pode assentar em diversos fenómenos, cada qual com as suas próprias regras:

- *filiação*: atribuição da nacionalidade aos filhos menores ou incapazes de pai ou mãe com nacionalidade angolana adquirida, desde que os pais o solicitem<sup>223</sup>;
- *adoção*: atribuição de nacionalidade ao filho adotado plenamente por cidadão angolano<sup>224</sup>;
- *casamento*: atribuição de nacionalidade ao cônjuge – não se prevendo o mesmo efeito para o unido de facto – casado com angolano, desde que o requeira e esteja, à data do pedido, casado há mais de cinco anos<sup>225</sup>; não se aplicam estas restrições no caso de o estrangeiro, pelo ato de casamento com angolano ou angolana, perder a sua nacionalidade anterior, uma vez que nesta hipótese a atribuição de nacionalidade ocorre imediatamente<sup>226</sup>;
- *naturalização*: atribuição da nacionalidade angolana pelo poder executivo a pedido do interessado, satisfazendo cumulativamente os requisitos de (i) ser maior à face da lei angolana e da lei do Estado de origem, (ii) residir habitual e regularmente em Angola há pelo menos 10 anos, (iii) oferecer garantias morais e cívicas de integração na sociedade angolana, (iv) possuir capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência<sup>227</sup>.

V. De um modo geral, dois são os principais critérios que costumam ser invocados para se proceder a uma conexão das pessoas relativamente aos Estados no seio de um vínculo de cidadania<sup>228</sup>:

- o *ius sanguinis*; e
- o *ius soli*.

<sup>223</sup> Cfr. o art. 10º da LN.

<sup>224</sup> Cfr. o art. 11º, nº 1, da LN.

<sup>225</sup> Cfr. o art. 12º, nº 1, da LN.

<sup>226</sup> Cfr. o art. 12º, nº 2, da LN.

<sup>227</sup> Cfr. o art. 13º, nº 1, da LN, estabelecendo os nºs 2 e 3 situações especiais de naturalização “honorária”.

<sup>228</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, p. 112; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 106 e 107; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 241 e 242.

O *ius sanguinis* significa que a cidadania permanece na descendência daqueles que, uma primeira vez, a alcançaram, sendo assim cidadãos de um Estado os descendentes dos que já o eram antes, independentemente da consideração de outros critérios.

O *ius soli*, inversamente, sublinha a importância do lugar do nascimento da pessoa em questão, atribuindo-se a cidadania do Estado em cujo território aquele aconteça com desconsideração da ligação à cidadania dos respetivos progenitores.

Na prática, estes dois modelos de atribuição não podem funcionar nesta sua pureza e normalmente dão origem a *sistemas mistos*, nos quais aqueles dois critérios se encontram presentes, ainda que um deles possa ser predominante relativamente ao outro.

**VI.** A relevância da cidadania angolana, num efeito que, irradiando da CRA, se comunica a todas as paragens da Ordem Jurídica Angolana, não se resume ao aspeto particular da sua atribuição e vivifica-se mais amplamente num *status* que compreende diversas parcelas, que em síntese podem ser assim resumidas:

- o direito a integrar os partidos políticos<sup>229</sup>;
- a capacidade para eleger e ser eleito, nos termos do direito de sufrágio<sup>230</sup>;
- a exclusividade do acesso aos cargos políticos mais relevantes;
- a obrigação de defender a Pátria, no âmbito das Forças Armadas<sup>231</sup>.

## 37. O poder público soberano angolano

**I.** O *elemento funcional* estruturante do Estado Angolano, que diz respeito à natureza do poder público que lhe está atribuído, não faz sobrar qualquer dúvida sobre a sua feição soberana<sup>232</sup>.

É isso que é referido em diversos passos da CRA, nos quais se sublinha a ideia comum do carácter soberano do poder político, genericamente representado pela República de Angola como “...República soberana e independente...”, baseada “...na vontade do povo angolano...”<sup>233</sup>.

<sup>229</sup> Cfr. o art. 17º, nº 1, da CRA.

<sup>230</sup> Cfr. o art. 54º da CRA.

<sup>231</sup> Cfr. o art. 208º, nº 1, da CRA.

<sup>232</sup> Cfr. JOÃO DAMIÃO, *Conheça a Constituição...*, pp. 21 e ss.

<sup>233</sup> Cfr. o art. 1º, primeira parte, da CRA.

Esta mesma conclusão é reforçada pela opção fundamental que o texto constitucional fez no sentido do unitarismo como esquema de estruturação do Estado Angolano, evidenciando-se esse elemento em preceito constitucional autónomo:

ARTIGO 8º  
(Estado unitário)

A República de Angola é um Estado unitário que respeita, na sua organização, os princípios da autonomia dos órgãos do poder local e da desconcentração e descentralização administrativas, nos termos da Constituição e da lei.

II. Da perspetiva da explicitação da origem deste poder estadual, tomando por referência o *critério da sua primariedade*, registre-se que são múltiplos os elementos normativo-constitucionais que facilmente o comprovam.

Primeiro, a própria ideia de o texto constitucional ser o produto da vontade do povo soberano, tal como ela vem a ser apresentada no preâmbulo da CRA: “Reafirmando o nosso comprometimento com os valores e princípios fundamentais da Independência, Soberania e Unidade do Estado democrático de direito, do pluralismo de expressão e de organização política, da separação e equilíbrio de poderes dos órgãos de soberania, do sistema económico de mercado e do respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do ser humano, que constituem as traves mestras que suportam e estruturam a presente Constituição”<sup>234</sup>.

Depois, a nitidez da afirmação do princípio da constitucionalidade, que interessa aqui não tanto sob o prisma da superioridade hierárquico-formal do texto constitucional quanto sobretudo por inculcar o sentido de que o texto constitucional é o texto fundador da Ordem Jurídica Estadual<sup>235</sup>.

Finalmente, cumpre ainda referir todas as limitações que a CRA apresenta quando permite a manifestação do poder de revisão constitucional, através de uma extensa cláusula de limites materiais de revisão constitucional, nela não olvidando a “independência nacional” como o segundo desses limites<sup>236</sup>.

<sup>234</sup> 12º § do preâmbulo da CRA.

<sup>235</sup> Cfr. os arts. 2º, nº 1, e 6º da CRA.

<sup>236</sup> Cfr. o art. 236º, al. b), primeira parte, da CRA.

III. Atendendo às duas vertentes da soberania estadual, o Estado de Angola é duplamente definido como soberano na ordem interna e na ordem externa, assinalando-se as marcas que comprovam tal especial modalidade de poder político, que é o poder político soberano:

- *ao nível interno*, todos devem obediência ao Estado através da sua Constituição, dado que a validade dos atos jurídicos praticados depende da conformidade com o respetivo texto constitucional<sup>237</sup>;
- *ao nível externo*, as relações internacionais de Angola devem pautar-se por importantes princípios, sendo um deles o do “...respeito pela soberania e independência nacional”, princípio da independência nacional que se comprova tanto no conjunto das tarefas fundamentais do Estado como, mais solenemente, na matéria dos limites materiais de revisão constitucional<sup>238</sup>.

IV. Para confirmar tudo quanto se refere está ainda o facto de a soberania angolana, no plano interno, não ser motivo para impedir outros esquemas de organização política.

É verdade que por diversas vezes se afirma o *princípio da unidade do Estado*, não apenas na própria definição do Estado de Angola como noutros preceitos constitucionais<sup>239</sup>.

Simplemente, essa conclusão acomoda no seu seio esquemas de descentralização administrativa, de diversa índole:

- de *descentralização administrativa geral*, ligada a toda a Administração Pública, de base territorial ou não<sup>240</sup>;
- de *descentralização territorial local*, através da criação de organismos do Poder Local<sup>241</sup>.

V. No relacionamento internacional, a soberania angolana é compatível com a adoção de compromissos internacionais, assim como a sua pertença a várias instâncias internacionais, que nele projetam os respetivos ordenamentos jurídicos.

<sup>237</sup> Cfr. o art. 6º, nº 3, da CRA.

<sup>238</sup> Cfr. os arts. 12º, nº 1, al. a), e 236º, al. b), primeira parte, da CRA.

<sup>239</sup> Cfr. o art. 8º da CRA.

<sup>240</sup> Cfr. os arts. 8º, *in fine*, e 199º da CRA.

<sup>241</sup> Cfr. os arts. 213º e ss. da CRA, formando mesmo um título à parte na sistematização constitucional, o Título VI, sobre o “Poder Local”.

A CRA confere uma especial ênfase à cooperação entre Estados e Povos de África: “A República de Angola empenha-se no reforço da identidade africana e no fortalecimento da acção dos Estados africanos em favor da potenciação do património cultural dos povos africanos”<sup>242</sup>.

### **38. O território angolano**

I. É com a preocupação de delimitar o território nacional de Angola que a CRA lhe reserva artigo próprio, assim esclarecendo os seus diversos espaços:

#### **ARTIGO 5º**

##### **(Organização do território)**

1. O território da República de Angola é o historicamente definido pelos limites geográficos de Angola tais como existentes a 11 de Novembro de 1975, data da Independência Nacional.

2. O disposto no número anterior não prejudica as adições que tenham sido ou que venham a ser estabelecidas por tratados internacionais.

3. A República de Angola organiza-se territorialmente, para fins político-administrativos, em províncias e estas em municípios, podendo ainda estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes, nos termos da Constituição e da lei.

4. A definição dos limites e das características dos escalões territoriais, a sua criação, modificação ou extinção, no âmbito da organização político-administrativa, bem como a organização territorial para fins especiais, tais como económicos, militares, estatísticos, ecológicos ou similares, são fixadas por lei.

5. A lei fixa a estruturação, a designação e a progressão das unidades urbanas e dos aglomerados populacionais.

6. O território angolano é indivisível, inviolável e inalienável, sendo energeticamente combatida qualquer acção de desmembramento ou de separação de suas parcelas, não podendo ser alienada parte alguma do território nacional ou dos direitos de soberania que sobre ele o Estado exerce.

---

<sup>242</sup> Art. 12º, nº 3, da CRA.

Esta não vem a ser a única alusão constitucional ao espaço territorial angolano<sup>243</sup>, uma vez que também neste Título I, respeitante aos *Princípios Fundamentais*, a CRA igualmente integra uma disposição relevante, atinente aos recursos naturais:

ARTIGO 16º  
(Recursos naturais)

Os recursos naturais, sólidos, líquidos ou gasosos existentes no solo, subsolo, no mar territorial, na zona económica exclusiva e na plataforma continental sob jurisdição de Angola são propriedade do Estado, que determina as condições para a sua concessão, pesquisa e exploração, nos termos da Constituição, da lei e do Direito Internacional.

Numa palavra: *o território angolano inclui as três categorias possíveis que ficaram assinaladas*, que são o território terrestre<sup>244</sup>, o território marítimo e o território aéreo.

II. No tocante ao *espaço terrestre*, a CRA preferiu o *método da cláusula geral* na sua delimitação, em detrimento do *método tipológico* alternativo para localizar certas zonas territoriais<sup>245</sup>, podendo mencionar-se estes dois mais relevantes preceitos constitucionais:

- “O território da República de Angola é o historicamente definido pelos limites geográficos de Angola tais como existentes a 11 de Novembro de 1975, data da Independência Nacional”<sup>246</sup>;
- “O disposto no número anterior não prejudica as adições que tenham sido ou que venham a ser estabelecidas por tratados internacionais”<sup>247</sup>.

---

<sup>243</sup> Sobre o território angolano, v. ANTÓNIA FLORBELA ARAÚJO, *O mar territorial e a gestão dos recursos de pesca em Angola e Portugal*, Luanda, 2003, pp. 15 e ss.; JOAQUIM DIAS MARQUES DE OLIVEIRA, *Aspectos da delimitação das fronteiras de Angola*, Coimbra, 1999, pp. 79 e ss.; JOÃO DAMIÃO, *Conheça a Constituição...*, p. 21; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 186 e ss., e pp. 485 e ss.

<sup>244</sup> O território terrestre angolano tem uma extensão de 1.246.700 km<sup>2</sup>.

<sup>245</sup> Resta ainda mencionar que, mesmo não tendo sido individualizados, os espaços lacustres e fluviais, integrados na superfície terrestre, ficam automaticamente sendo pertença do território terrestre.

<sup>246</sup> Cfr. o art. 5º, nº 1, da CRA.

<sup>247</sup> Cfr. o art. 5º, nº 2, da CRA.



**III.** Em relação ao *espaço marítimo*, o texto da CRA é um pouco mais explícito e utiliza uma enunciação tipológica, com dois elencos de espaços marítimos de diversa intensidade no plano dos poderes quanto ao respetivo aproveitamento:

- “O Estado exerce a sua soberania sobre a totalidade do território angolano, compreendendo este, nos termos da presente Constituição, da lei e do Direito Internacional, a extensão do espaço terrestre, as águas interiores e o mar territorial, bem como o espaço aéreo, o solo e o subsolo, o fundo marinho e os leitos correspondentes”<sup>248</sup>;
- “O Estado exerce jurisdição e direitos de soberania em matéria de conservação, exploração e aproveitamento dos recursos naturais, biológicos e não biológicos, na zona contígua, na zona económica exclusiva e na plataforma continental, nos termos da lei e do Direito Internacional”<sup>249</sup>.

<sup>248</sup> Cfr. o art. 3º, nº 2, da CRA.

<sup>249</sup> Cfr. o art. 3º, nº 3, da CRA.



Entretanto, ainda antes da aprovação da CRA, foi aprovada a *Lei dos Espaços Marítimos* (LEM), diploma com 67 artigos, assim sistematicamente distribuídos:

- Capítulo I – *Disposições gerais*
- Capítulo II – *Limites dos Espaços Marítimos*
- Capítulo III – *Fronteiras marítimas e coordenadas geográficas*
- Capítulo IV – *Poderes do Estado Angolano*
- Capítulo V – *Regime do direito de visita*
- Capítulo VI – *Disposições Finais e Transitórias*

A LEM tem uma função complementar das disposições constitucionais, revigorando a definição constitucional da soberania marítima ou dos poderes de jurisdição: “A presente lei regula o exercício de poderes, dos direitos e dos deveres do Estado Angolano e define os limites dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacionais”<sup>250</sup>.

Noutra perspetiva, a LEM cumpriu um papel muito relevante não apenas na afirmação específica de certos espaços marítimos que não decorrem automaticamente da soberania estadual – o caso da zona contígua – como sobretudo pela delimitação geográfica que operou em cada um desses espaços, soberanos e não soberanos<sup>251</sup>.

A leitura conjugada de todas essas fontes normativas permite concluir pela seguinte relação de espaços marítimos de Angola, devendo distinguir-se os espaços marítimos de soberania – os que, verdadeiramente, integram o território do Estado – dos espaços marítimos de jurisdição ou de fiscalização<sup>252</sup>:

- *espaços marítimos de soberania*: águas interiores, mar territorial e plataforma continental;
- *espaços marítimos de jurisdição ou fiscalização*: zona contígua e zona económica exclusiva.

**IV.** A definição constitucional do território angolano tem o mérito de individualizar o reconhecimento do *território aéreo*, o qual é englobado no preceito genérico que define a soberania territorial<sup>253</sup>.

<sup>250</sup> Art. 1º da LEM.

<sup>251</sup> Cfr. os arts. 6º e ss. da LEM.

<sup>252</sup> Cfr. o art. 3º da LEM.

<sup>253</sup> Cfr. o art. 3º, nº 2, da CRA.

Ainda assim, bem podia o legislador ter ido mais longe na sua explicitação, porquanto apenas realiza uma referência singela ao espaço aéreo, não dizendo sobre o qual o mesmo se delimita, sobretudo considerando a contraposição espaço terrestre e espaço marítimo.

V. A relevância constitucional dada ao território de Angola inclui ainda a afirmação do princípio da integridade territorial e da inalienabilidade das suas parcelas, nos seguintes termos: “O território angolano é indivisível, inviolável e inalienável, sendo energicamente combatida qualquer ação de desmembramento ou de separação de suas parcelas, não podendo ser alienada parte alguma do território nacional ou dos direitos de soberania que sobre ele o Estado exerce”<sup>254</sup>.

Certamente que a proclamação deste princípio constitucional tem a sua dimensão normativa de futuro, destinado que está a garantir a integridade do território de Angola, tornando-o reserva de Constituição e unicamente consentindo em intervenções normativas – internacionais ou internas – de retificação de fronteiras<sup>255</sup>.

Mas este princípio constitucional é também portador de uma memória específica, qual seja a situação de Cabinda, não se esquecendo a reafirmação da sua pertença ao território angolano<sup>256</sup>.

---

<sup>254</sup> Art. 5º, nº 6, da CRA.

<sup>255</sup> Cfr. o art. 236º, al. b), da CRA, que estabelece a integridade territorial como limite material de revisão constitucional.

<sup>256</sup> Sobre a questão territorial de Cabinda, v. JOAQUIM MARQUES DE OLIVEIRA, *Aspectos...*, pp. 99 e ss.

## CAPÍTULO IV

# CONSTITUIÇÃO

### § 9º A CONSTITUIÇÃO COMO *LEX FUNDAMENTALIS*

#### 39. Sentido geral e modalidades de Constituição

**I.** *A Constituição, por ser a lex suprema do Estado, é a fonte por excelência do Direito Constitucional, sendo uma fonte legislativa que contém o sistema de normas e princípios jurídicos que, ao nível supremo do Ordenamento Jurídico-Positivo, estabelece a estrutura básica do Estado*<sup>257</sup>:

- *quer do Estado-Poder*, na organização dos seus órgãos e respetivos poderes, bem como o estatuto dos titulares dos mesmos;
- *quer do Estado-Comunidade*, nas relações do poder público instituído com os cidadãos, que são o seu substrato humano.

---

<sup>257</sup> Sobre o conceito de Constituição, v. FRANCISCO LUCAS PIRES, *O problema da Constituição*, Coimbra, 1970, pp. 27 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 41 e ss.; ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Conceito ocidental de Constituição*, in RLJ, ano 119º, 1986, nº 3743, pp. 36 e ss., e nº 3744, pp. 69 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 338 e ss.; HANS Kelsen, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, pp. 369 e ss.; ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE, *Curso...*, I, pp. 145 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 51 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 5ª ed., Coimbra, 2003, pp. 7 e ss.; LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito Constitucional...*, pp. 73 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 591 e ss.

Todavia, não se pense que o sentido contemporâneo da Constituição seja totalmente inovador, já tendo sido objeto de múltiplas utilizações antecedentes, ainda que numa perspetiva meramente institucional<sup>258</sup>.

II. Foi esse o caso pioneiro de ARISTÓTELES, que no seu livro *Política* definiu o conceito de Constituição como “Politeia”, ou seja, como ordenação das magistraturas e, em especial, da magistratura suprema do Estado, nela ainda incluindo o fim da comunidade política<sup>259</sup>: “Um regime pode ser definido como a organização da cidade no que se refere a diversas magistraturas e, sobretudo, às magistraturas supremas. O governo é o elemento supremo em toda a cidade e o regime é, de facto, esse governo”<sup>260</sup>.

Este conceito de Constituição, tal como sucedeu com o *rem publicam constituere* do Estado Romano, em nada tinha que ver com aquele que viria a ser o conceito atual de Constituição, integrando-se na lógica da aceção institucional de Constituição, que qualquer Estado tem<sup>261</sup>, ao mesmo se juntando os conceitos de *nomos* – como lei – e de *psefisma* – como decreto<sup>262</sup>.

Com a Idade Média é que verdadeiramente se geraria o embrião de uma ideia mais aproximada do conceito atual de Constituição no sentido de ordenamento unificador e superior ao Estado. Tal foi evidente com as *leis fundamentais medievais*<sup>263</sup>, ainda que estas não pudessem configurar uma aceção formal e material de Constituição que só a Idade Contemporânea pôde trazer.

---

<sup>258</sup> Sobre a evolução histórica do conceito de Constituição, v., por todos, MAURIZIO FIORAVANTI, *Constitución – de la Antigüedad a nuestros días*, Madrid, 2007, pp. 15 e ss.

<sup>259</sup> ARISTÓTELES, *Política*, Lisboa, 1998, pp. 207 e ss., e *Constituição dos Atenienses*, Lisboa, 2003, pp. 21 e ss. Cfr. também REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, p. 65; DELFIM FERREIRA LEÃO, *Introdução*, in ARISTÓTELES, *Constituição dos Atenienses*, Lisboa, 2003, pp. 12 e 13.

<sup>260</sup> ARISTÓTELES, *Política*, p. 207.

<sup>261</sup> Contudo, no pensamento político de ARISTÓTELES, o vocábulo Constituição surge, assim, ambivalente: ora como a aceção institucional de Constituição, usado mais na *Constituição dos Atenienses*, ora como a preferência por um regime, o da politeia ou “regime constitucional”, usado na *Política*.

<sup>262</sup> Cfr. ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE, *Curso...*, I, pp. 145 e 146.

<sup>263</sup> Cfr. GEORG JELLINEK, *Teoria...*, pp. 497 e ss.; ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE, *Curso...*, I, pp. 146 e 147.

III. A *Constituição* – a partir desta ou de outra terminologia<sup>264</sup> – é o ato de poder público dotado de supremacia máxima na Ordem Jurídica Estadual, regulando a organização dos respetivos sistemas social, económico e político.

Daí que seja legítimo dissociar, no conceito de *Constituição*, alguns elementos que lhe são necessariamente congénitos, os quais facilitam a sua distinção de outras realidades<sup>265</sup>:

- o elemento *subjetivo* – é um ato intencional do Estado, não tendo a natureza costumeira e integrando a categoria das fontes voluntárias;
- o elemento *formal* – que se localiza num lugar cimeiro do Ordenamento Jurídico Estadual;
- o elemento *material* – regulando as opções principais do Estado ao nível dos sistemas social, económico e político.

IV. Mesmo se vista nestes seus elementos definitórios, a *Constituição* pode também ser observada facetadamente, em razão de quatro perspetivas que nela podem estar presentes, que cumpre referir como suas dimensões ou aceções<sup>266</sup>:

- uma *dimensão material*: a *Constituição Material* expressa um determinado conteúdo nas opções que transporta e que determina, ideologicamente nascida no Liberalismo<sup>267</sup>, mas que a evolução do Estado Constitucional veio a alargar e, sobretudo, relativizar;
- uma *dimensão formal*: a *Constituição Formal* expressa a ideia de que, sendo um ato legislativo, o mesmo ocupa uma posição suprema no Direito Positivo;
- uma *dimensão documental* (ou instrumental): a *Constituição Documental* é encarada como um ato legislativo que realiza a codificação de um dado setor do Direito, nela se arrumando, sistemática e cientificamente, a disciplina fundamental do mesmo;

<sup>264</sup> Por vezes adota-se terminologia diversa, como de “Lei Constitucional”, em Angola até 2010, ou de “Lei Fundamental” (*Grundgesetz*), na Alemanha.

<sup>265</sup> Assim, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, p. 593.

<sup>266</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 41 e 42; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 342 e 343; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 65 e 66; JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, pp. 10 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 593 e 594.

<sup>267</sup> Bem sintetizado, recorde-se, no art. 16º da DDHC, ao dizer que “Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes, não tem Constituição”.

- *uma dimensão institucional*: a *Constituição Institucional* reflete um desejo mínimo de organização da entidade estadual, independentemente da caracterização que possa obter ao nível de certas opções de conteúdo, de forma ou de localização hierárquica<sup>268</sup>.

V. A realidade da Constituição, conforme foi dado a entrever, mostra-se ainda passível de várias *classificações*, em aplicação de outros tantos critérios de arrumação lógica<sup>269</sup>, de que se evidenciam os seguintes:

- a) *Constituições estatutárias* e *Constituições programáticas*, segundo uma contraposição crucial na passagem do Estado Liberal ao Estado Social: através desta classificação se pode diferenciar uma perspectiva meramente estática, de garantia de um certo *status quo*, no contexto do Liberalismo político e económico do século XIX, (i) que são as *Constituições estatutárias*, e uma perspectiva dinâmica, com um desejo de intervenção económica e de transformação social, em que se regista a aquisição de novos conteúdos, essencialmente nos direitos fundamentais económico-sociais e nas normas sobre aspetos da organização económica da sociedade, (ii) que são as *Constituições programáticas*;
- b) *Constituições normativas*, *nominais* e *semânticas*, usando a célebre classificação do alemão KARL LOEWENSTEIN, que mede a efetividade do texto constitucional na sua capacidade para limitar a realidade constitucional, assumindo uma natureza ontológica: (i) as *Constituições normativas* são textos que verdadeiramente conseguem domar a realidade constitucional, desenvolvendo o objetivo que lhes foi assinalado com o Constitucionalismo na sua perene luta pela limitação do poder público; (ii) as *Constituições nominais* têm o desiderato de limitar o poder público, mas não o conseguem levar a cabo, por via de mecanismos, jurídicos ou fácticos, que o impedem; (iii) as *Constituições semânticas*, sucumbindo à realidade constitucional, perdem a finalidade de limitar o poder público e, inversamente,

<sup>268</sup> V. a importante exemplificação das leis fundamentais do Reino de Portugal, no período pré-constitucional, de JOÃO MARIA TELLO DE MAGALHÃES COLLAÇO, *Ensaio sobre a inconstitucionalidade das leis no Direito Português*, Coimbra, 1915, pp. 3 e ss., e de F. P. DE ALMEIDA LANGHANS, *Estudos de Direito*, Coimbra, 1957, pp. 242 e ss.

<sup>269</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 594 e ss.

encontram-se ao serviço de um poder político ditatorial, ao mesmo se subordinando<sup>270</sup>;

- c) *Constituições liberais, sociais, fascistas e socialistas*: são espécies de Constituição que, atendendo à forma política de governo e ao tipo constitucional de Estado, refletem cada uma dessas possíveis combinações, sob uma dada perspectiva de organização do poder político<sup>271</sup>;
- d) *Constituições sociais, económicas, políticas e garantísticas*, termos de uma classificação que atende ao setor da Constituição que é objeto de consideração, na medida em que, nas múltiplas matérias que versa, ela pode ser dividida: (i) na *Constituição dos Direitos Fundamentais* – a parte atinente à positivação dos direitos fundamentais; (ii) na *Constituição Económica* e esta, por seu turno, subdividindo-se em *Constituição Financeira* e *Constituição Fiscal* – a parte referente às regras sobre o sistema económico, o sistema financeiro e o sistema fiscal; (iii) na *Constituição Política* – a parte atinente à distribuição dos poderes pelos diversos órgãos, bem com o respetivo modo de designação; e (iv) na *Constituição Garantística* – a parte respeitante aos mecanismos de defesa da Ordem Constitucional;
- e) *Constituições flexíveis, semirrígidas, rígidas e hiper-rígidas*, na esteira da classificação idealizada pelo jurista britânico JAMES BRYCE<sup>272</sup>: (i) *Constituições flexíveis* quando a revisão ocorre sem sujeição a qualquer limite, não sendo o seu regime diverso do que se aplica ao procedimento legislativo ordinário; (ii) *Constituições semirrígidas* quando isso apenas sucede relativamente a uma parte da Constituição, submetendo-se a outra parte ao regime da rigidez constitucional; (iii) *Constituições rígidas* quando a revisão se submete a regras mais limitativas do respetivo poder em comparação com as que são aplicáveis ao procedimento legislativo geral, como a aposição de limites orgânicos, formais, procedimentais e temporais; e (iv) *Cons-*

<sup>270</sup> Cfr. KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 4ª ed., Barcelona, 1986, pp. 216 e ss.. Cfr. também MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 53 e ss.

<sup>271</sup> Sobre esta classificação, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 55 e ss.

<sup>272</sup> A noção de rigidez constitucional, por oposição à noção de flexibilidade constitucional, foi doutrinariamente introduzida por JAMES BRYCE, que trabalhou por referência ao modo do exercício do poder legislativo normal (JAMES BRYCE, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, 1988).

*tituições hiper-rígidas* quando, em acréscimo a estes limites, se juntam limites materiais e circunstanciais.

VI. É ainda de observar entendimentos possíveis de Constituição usados noutros ramos jurídicos, mas que não autorizam qualquer assimilação com o sentido que obtém no Direito Constitucional.

O mais comum deles é o sentido de Constituição empregue pelo Direito Internacional Público, que é muito distante do sentido dado pelo Direito Constitucional, sendo de referir a propósito de várias ideias<sup>273</sup>:

- *Constituição como tratado constitucional ou institutivo de uma organização internacional*, sendo até essa a expressão que por vezes se utiliza na respetiva nomenclatura;
- *Constituição como feixe de princípios fundamentais*, que sintetizam o ordenamento jurídico criado no seio de uma organização internacional;
- *Constituição como patamar superior de escalonamento da Ordem Jurídica Internacional ou de certa organização internacional*<sup>274</sup>, assim se evidenciando uma parcela da Ordem Jurídica aplicável.

Noutros ramos do Direito, é também possível falar de Constituição, se bem que num sentido impróprio e que não se confunde com o seu sentido constitucional<sup>275</sup>:

- *no Direito Administrativo*: num sentido orgânico como composição de um órgão, ou como a sua própria criação;
- *no Direito Civil*: como ato ou efeito de criar uma pessoa coletiva;
- *no Direito Canónico*: como ato normativo promulgado pelo Papa, no uso dos seus poderes.

---

<sup>273</sup> Cfr. a sugestão de MIGUEL GORJÃO-HENRIQUES, *Direito Comunitário*, 3ª ed., Coimbra, 2005, pp. 19 e 20.

<sup>274</sup> Tem sentido, a este propósito, referir-se o cada vez mais desenvolvido “Direito Internacional Constitucional”, o qual repousa, como tivemos ocasião de referir (JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, p. 45), “...na implantação de um escalonamento hierárquico-formal da sociedade internacional, sendo esta a classificação que mais recentemente tem vindo a dar os seus primeiros passos”, e não nos devemos surpreender “...com o facto de certas normas e princípios internacionais poderem formar, à semelhança do que se passa no Direito Estadual com o Direito Constitucional, um Direito Internacional Constitucional, que se considere superior ao restante Direito Internacional” (p. 46).

<sup>275</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, p. 599.



## 40. A Constituição como lei estadual

I. Com o enquadramento do sentido geral de Constituição, nos seus diversos elementos, assim como das aceções e modalidades por que a mesma se desdobra, *um primeiro traço orientador é o da sua natureza legal e estadual.*

É este, de resto, o primeiro aspeto que mais contribui para a respetiva individualização no contexto do Liberalismo e da afirmação histórica do próprio Estado de Direito.

É também este traço que permite melhor posicionar a Constituição na Teoria Geral do Direito, ao nível das suas fontes, bem como no plano da respetiva hermenêutica e aplicação<sup>276</sup>.

II. A Constituição ostenta, desde logo, a sua faceta *legal*, colocando-se no quadro mais vasto da lei como fonte do Direito, neste caso do Direito Constitucional.

Quer isso dizer que a Constituição representa uma regulação intencionalmente orientada, e que não brota da espontaneidade social, antes correspondendo a uma vontade específica jurídico-pública.

Contudo, não se pode pensar que o costume é incompatível com a regulação constitucional ou que nem sequer é viável a configuração mista de um sistema constitucional com normas legais e com normas costumeiras.

Uma coisa é a incompatibilidade e outra coisa é a radicalidade de o texto constitucional ser formado no contexto de um ato legislativo, com todas as características que lhe estão associadas.

III. Sendo uma lei estadual, *a Constituição não é uma lei qualquer e, inversamente, resulta do poder estadual como expressão máxima do poder público*, que se representa no Estado através da sua soberania interna.

Isto permite discernir com clareza os verdadeiros textos constitucionais de outros textos, os quais são por vezes até chamados de “Constituição”, mas que em rigor não oferecem os seus mínimos traços definitórios.

Estamos a pensar na defunta “Constituição Europeia”, que mais não era do que um tratado internacional, de cunho institucional, mas que insistentemente se foi chamando “constitucional”. Só que a UE, que pretendia regular, não é um Estado, nem dispõe de um poder constituinte próprio – é

<sup>276</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 600 e 601.

uma mera criação dos Estados que a formaram, numa estrutura aproximadamente confederativa.

#### 41. A Constituição como ato jurídico-público supremo

**I.** *A Constituição é também uma lei singular por se apresentar no topo da Ordem Jurídica, ao ser o cume da respetiva pirâmide, utilizando-se a metáfora kelseniana.*

Esta superioridade hierárquico-formal na Ordem Jurídica que integra o Estado a que pertence tem depois três importantes concretizações<sup>277</sup>:

- o princípio da constitucionalidade;
- a desvalorização dos atos jurídico-públicos desconformes; e
- a responsabilidade pelos ilícitos constitucionais.

**II.** *O princípio da constitucionalidade, colocando a Constituição acima de qualquer outra fonte, norma ou princípio jurídico, é a vertente substantiva da supremacia constitucional, destinando-se a esclarecer que há uma hierarquia na Ordem Jurídica e que todas as outras fontes e atos que não tenham valor constitucional lhe devem obediência.*

A desconformidade desses atos, fontes, normas ou princípios implica que os mesmos sejam *inconstitucionais*, por infração daquele padrão com que devem conformar-se.

E esta superioridade, inserta no princípio da constitucionalidade, é maximamente abrangente, por ser:

- tanto uma prevalência em relação aos atos jurídico-públicos;
- como uma prevalência em relação aos comportamentos jurídico-públicos.

**III.** *As consequências não podem deixar de ser impressivas na cominação de efeitos para reprimir aquela infração, aqui se assinalando a dimensão processual deste princípio da constitucionalidade.*

Se assim não fosse, e este lado adjetivo não funcionasse, enfrentar-se-ia uma norma sem sanção e, sendo a Constituição uma lei imperfeita, dificilmente poderia conservar-se no seu estatuto de supremacia normativo-positiva.

---

<sup>277</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 601 e ss.

Do ponto de vista prático, a sanção do princípio da constitucionalidade tem duas diferentes vertentes, que podem até sobrepor-se, visando reprimir atos e comportamentos inconstitucionais:

- a *desvalorização dos atos jurídico-públicos inconstitucionais*, através do seu apagamento da Ordem Jurídica;
- a *responsabilização dos autores de comportamentos inconstitucionais*, através da aplicação dos diversos mecanismos de responsabilidade jurídica.

## 42. A Constituição como núcleo do Ordenamento Jurídico

I. A Constituição como *lei nuclear* significa ainda que o seu conteúdo – não já a sua estrutura legal ou a sua força suprema – assume o mais alto relevo que é possível conceber na tarefa que um ato legislativo vai desempenhar: *ser o núcleo do Ordenamento Jurídico*.

Esta feição nuclear da Constituição implica que pelos seus preceitos devam ser estabelecidas as opções centrais à vida que se organiza no Estado e que, pela sua importância, constam do texto constitucional<sup>278</sup>.

Deste modo, a centralidade da Constituição pode ser duplamente perspetivada:

- ora como uma *centralidade qualitativa*, uma vez que o texto constitucional insere as grandes linhas de orientação da vida em comunidade e dentro do aparelho de Estado;
- ora como uma *centralidade quantitativa*, dado que, não sendo tudo constitucionalmente relevante, o texto constitucional acolhe as opções mais importantes, ainda que outros aspetos possam ser deixados aos patamares inferiores do Ordenamento Jurídico.

II. Contudo, não se pode esconder a extrema complexidade da definição das “matérias constitucionais”, isto é, das normas e dos princípios que devem pertencer ao nível constitucional.

Partindo das aceções de Constituição Formal e de Constituição Material, é a este propósito que se diferencia entre dois tipos de normas ou de princípios constitucionais:

---

<sup>278</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 602 e ss.

- *as normas e os princípios materialmente constitucionais*: as normas e os princípios que correspondem às matérias que têm dignidade constitucional; e
- *as normas e os princípios formalmente constitucionais*: as normas e os princípios que têm força constitucional, de cariz supremo.

Para um certo conjunto de assuntos, não há dúvida de que pertencem ao que qualquer texto constitucional contém, segundo uma pertença constitucional óbvia, inerente ao próprio conceito e função de um texto constitucional como articulado fundador do Estado e da sua Ordem Jurídica.

Nesses casos, é da inteira normalidade que as normas e os princípios constitucionais, em sentido material pelos temas de que se ocupam, sejam normas e princípios formalmente constitucionais, estando a forma ao serviço do conteúdo: *a especial proteção constitucional é justificada pelas matérias que versam*.

Esquemáticamente falando, a solução é a da representação, em termos gráficos, por dois círculos iguais e concêntricos, sobrepondo-se os mesmos completamente.

**III.** A verdade é que nem sempre isso sucede e pode haver situações dubitativas, em que não se percebe se estamos em face de normas e de princípios materialmente constitucionais.

Assim, do prisma do conteúdo e da posição constitucionais, entre as normas e os princípios constitucionais, podem ocorrer não já relações de coincidência, como convém, *mas relações de apenas parcial sobreposição*, em que estes conceitos – quais verdadeiros círculos secantes – só se interseccionam em parte:

- *normas e princípios materialmente constitucionais, mas que o não são em sentido formal*; e
- *normas e princípios formalmente constitucionais, mas que o não são em sentido material*.

São situações indesejáveis e que introduzem uma quebra na simbiose perfeita que deve existir na Constituição, que é uma moeda com o anverso e o reverso, não devendo um viver sem o outro.

**IV.** De uma perspetiva puramente *material-regulativa*, relacionando o *desiderato da limitação jurídica do poder público com a necessidade de certas matérias*

serem subtraídas à função *infraconstitucional* e, consequentemente, assim incluídas na rigidez constitucional<sup>279</sup>, a evolução que se registou, depois de mais de dois séculos de Constitucionalismo, apresenta oscilações diretamente derivadas do caminho do próprio Estado e do seu papel na sociedade.

O conteúdo constitucional *mínimo* foi alcançado no período do Estado Liberal do século XIX, marcado por uma preocupação dominante de organização do poder público. Eram Constituições essencialmente orgânicas, cuidavam da estruturação do exercício desse poder, do estatuto do poder político em sentido estrito, dos mecanismos do seu controlo e das competências dos respetivos órgãos. A tal facto não podiam ser estranhos os fins limitados do Estado em termos de segurança, interna e externa, e de justiça meramente comutativa.

Com o Estado Social do século XX, o *alargamento das matérias constitucionais* esteve em direta consonância com o aumento das tarefas do Estado ao nível económico-social, quer através do aditamento dos direitos sociais, quer através da criação das Constituições económicas. Quanto aos direitos fundamentais, deram-se novas aquisições nos direitos fundamentais económicos e sociais, impondo mais incumbências ao Estado. No respeitante à organização económica, consagrou-se o princípio da justiça social e da igualdade material de oportunidades, através da intervenção do Estado na economia. Os fins do Estado, em decorrência disso, alargaram-se pela junção do bem-estar económico, social e cultural, e da vertente distributiva da justiça, não já apenas comutativa.

---

<sup>279</sup> Congraçando, segundo entendimentos nem sempre coincidentes, as duas facetas material e formal da Constituição, GEORG JELLINEK, *L'État Moderne et son Droit*, II, Paris, 1913, pp. 173 e ss., e pp. 207 e ss.; COSTANTINO MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, in ED, XI, Milano, 1962, pp. 169 e ss.; ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Constituição*, in DJAP, 2ª ed., Lisboa, 1990, pp. 675 e ss.; GEORGES BURDEAU, *Manuel de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 20ª ed., Paris, 1984, pp. 61 e ss.; CARLO LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 6ª ed., Torino, 1986, pp. 165 e ss.; KLAUS STERN, *Derecho del Estado*, pp. 214 e ss.; KONRAD HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 17ª ed., Heidelberg, 1990, pp. 3 e ss.; GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale – il sistema delle fonti del Diritto*, I, Torino, 1987, pp. 22 e ss.; SERGIO BARTOLE, *Costituzione (Dottrine generali e Diritto Costituzionale)*, in DDP, IV, Torino, 1989, pp. 289 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Constituição da República Portuguesa e legislação complementar*, Lisboa, 1992, pp. 10 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 1117 e ss.; FRIEDRICH KOJA, *Allgemeine Staatslehre*, Wien, 1993, pp. 105 e ss.; THEO ÖHLINGER, *Verfassungsrecht*, 2ª ed., Wien, 1995, pp. 21 e ss.

### 43. O problema da delimitação da Constituição material

I. Indubitavelmente que uma das questões que maior dificuldade tem suscitado à Teoria do Direito Constitucional é a *da determinação das matérias que, perante a decisão constituinte, devem ser incluídas na respetiva formalização, numa perspetiva que não é tanto a da solução específica que deve ser dada a certo problema político-social quanto a de saber se tem essa questão a dignidade suficiente para constar de um texto constitucional.*

Sem embargo, estamos em crer que a delimitação, positiva e negativa, das matérias constitucionais não deixa de ser objeto de orientações teóricas minimamente firmes, as quais podem guiar o decisor constituinte com um apreciável grau de objetividade, pelo que esta é uma questão que se coloca com uma candência bastante limitada.

Relativamente à *delimitação positiva*, as matérias que inequivocamente devem possuir dignidade constitucional respeitam àqueles domínios que refrangem, no plano do texto constitucional, os problemas diretamente impostos em sede de limitação extrínseca do poder público ou que se assumam como questões de valor jurídico-político, ao espelharem escolhas a respeito da organização do Estado – como o estatuto dos órgãos de soberania, sua composição e relações – ou da sociedade – os direitos dos cidadãos frente ao Estado – ou ainda do próprio texto constitucional – os mecanismos da respetiva proteção, como a revisão ou a fiscalização da constitucionalidade.

No que tange à *delimitação negativa*, a necessária divisão do Ordenamento Jurídico em diversos ramos, a partir da *summa divisio* Direito Público/ /Direito Privado, determina a exclusão da constitucionalidade da regulação jurídica que se afigure prototípica destes setores, como seja a descrição e punição criminais, própria do Direito Penal, ou a disciplina das relações jurídico-familiares e sucessórias, apanágio do Direito Civil.

II. Contudo, por aqui param as certezas quanto às matérias que se apresentam materialmente constitucionais ou insuscetíveis dessa constitucionalização.

E assim é porque o Direito Constitucional não se apresenta definido apenas com base num critério puramente *material* – que atenda ao domínio da regulação jurídica que produza – mas também segundo um critério *gradativo* – pelo qual podem adquirir relevância constitucional os assuntos que, pese embora pertençam a outros setores jurídicos, naquele se colo-

quem com a suficiente importância: as *têtes de chapitre* que, nas celebérrimas palavras de PELLEGRINO ROSSI, o Direito Constitucional deveria ser relativamente a outros ramos jurídicos<sup>280</sup>.

É por isso que, mesmo nas matérias materialmente excluídas deste setor de regulação, podem elas interessar *se e na medida em que reflitam as opções gerais da comunidade política que, em certo momento, elabora a sua Constituição*.

A partir deste equilíbrio, entramos numa larga zona de *delimitação imprecisa*, a qual é apenas livremente determinada pelo poder constitucional, em sede constituinte.

O mais que se pode fazer é tentar identificar as motivações ou os fatores que levam à consideração de certa questão no plano da dignidade constitucional, mas tornando-se na prática impossível dizer, abstratamente, qual deve ser esse critério<sup>281</sup>.

**III.** Metodologicamente, a busca da densificação da fundamentalidade material das normas jurídicas, com o objetivo de a posição constitucional se justificar pela respetiva matéria, pode obedecer a diversos esquemas:

- uma razão *axiológica* – é materialmente constitucional aquilo que na Constituição deva apresentar-se como a precipitação positiva do Direito Metapositivo;
- uma razão *histórica* – é materialmente constitucional aquilo que, na História do Constitucionalismo em geral e na História do Estado em causa, foi atribuído às Constituições escritas – os direitos fundamentais liberais e as competências dos principais órgãos estaduais – e que tão bem ficou escrito no famoso art. 16º da DDHC<sup>282</sup>;

---

<sup>280</sup> Para uma perspetiva do Constitucionalismo à luz da Codificação, v., por todos, PAULO FERREIRA DA CUNHA, *Constituição, Direito e Utopia – do jurídico-constitucional nas utopias políticas*, Coimbra, 1996, pp. 311 e ss.

<sup>281</sup> Como refere ROGÉRIO EHRHARDT SOARES (*Constituição*, p. 676), “...por constituição material cabe entender-se o conjunto de normas fundamentais da constituição escrita, aquelas que, se forem alteradas, modificam o sentido do Estado; como também os princípios orientadores imanentes no texto constitucional, e ainda os valores espirituais transcendentes de que a constituição escrita procura aproximar-se; e finalmente, o composto de tensões e forças políticas que aponta numa certa direção”.

<sup>282</sup> Discutindo o conceito de “reserva de Constituição” (*Verfassungsvorbehalt*), GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Manuale...*, I, p. 117; ALBERT BLECKMANN, *Staatsrecht I*, Köln, Berlin, Bonn, München, 1993, pp. 24 e ss.; MANUEL AFONSO VAZ, *Lei e reserva de lei – a causa da lei na Constituição Portuguesa de 1976*, Porto, 1992, pp. 285 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual de*

- uma razão *sociológica* – é materialmente constitucional aquilo que como tal se impuser em cada comunidade política, aí mostrando as suas idiossincrasias, as quais devem perdurar para além da mera conjunturalidade.

IV. A compaginação destas duas perspectivas de observação do fenómeno constitucional – a perspectiva *formal* e a perspectiva *material* – inevitavelmente que nos conduz ao problema de saber como se dá a sua interpenetração.

Se os critérios subjacentes à definição das normas e dos princípios material e formalmente constitucionais são teoreticamente distintos, então não há que presumir que se dê, automaticamente, a sua coincidência.

Esta é uma conclusão incontornável, ainda que seja árduo encontrar a respetiva exemplificação prática. Basta pensar na eventual preponderância de argumentos “políticos” do legislador constituinte, tão lapidariamente recordada por OTTO BACHOF: “Também pode haver Direito Constitucional material fora do documento constitucional; inversamente, nem todas as normas constitucionais formais são Direito Constitucional material com função integradora: antes numerosas normas constitucionais formais devem a sua receção na «Constituição» a simples considerações táticas, nomeadamente à intenção dos grupos políticos que foram determinantes do documento constitucional de subtraírem essas normas à possibilidade de alteração por uma futura maioria parlamentar”<sup>283</sup>.

Este é um problema cujo enquadramento se encontra amplamente condicionado pelo argumento *ad terrorem*, que é por vezes esgrimido, de que tal operação de comparação só funcionaria verdadeiramente em relação às normas materialmente constitucionais que se pudessem encontrar para além do círculo das que fossem apenas em sentido formal, não devendo acontecer o contrário – achar-se nas normas formalmente constitucionais normas que o não fossem de acordo com um sentido material – na medida em que, como propõe JORGE MIRANDA, a “...Constituição formal é, desde logo, Constituição material – porque, insista-se (lógica e historicamente)

---

*Direito Constitucional*, V, 3ª ed., Coimbra, 2004, pp. 196 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 1140 e ss.

<sup>283</sup> OTTO BACHOF, *Normas constitucionais inconstitucionais?*, Coimbra, 1977, p. 40. E este autor cita os exemplos, dados por KRÜGER, quanto à não fundamentalidade material de normas constitucionais, dos arts. 48º, nº 3, e 28º da LF.



de manifestação da Constituição material que, em concreto, lhe subjaz; porque a forma não pode valer por si, vale enquanto se reporta a certa substância”<sup>284</sup>.

V. Esta é bem a concepção do legislador constitucional – que vivamente repudiamos – como um verdadeiro Rei Midas, que constitucionalizaria qualquer assunto que passasse a regular (!).

Contudo, ela não resiste a um cuidadoso exame teórico, que rapidamente lhe desvenda profundas contradições, obrigando ao seu abandono.

Neste contexto, o ideal ponto de chegada seria o da coincidência, como se de dois círculos iguais e sobrepostos se tratasse, dos conjuntos de normas e princípios constitucionais em sentido material e em sentido formal.

Isso demonstraria que o legislador constitucional teria conferido o estatuto jurídico-positivo às normas e aos princípios exatamente em função do respetivo merecimento material.

VI. Sendo essa a situação ótima, não é ela necessariamente a situação real e é, deste modo, *de admitir a não coincidência entre as normas e os princípios formalmente constitucionais e as normas e os princípios materialmente constitucionais*:

- (i) pode haver normas e princípios inseridos na Constituição formal que não possuam, do prisma material, a dignidade suficiente para dela constarem;
- (ii) pode haver normas e princípios que, não tendo a força jurídico-formal prototípica da Constituição formal, pelas matérias que versam deveriam possuir essa mesma força, sendo apenas materialmente constitucionais.

O essencial reside em como aplicar os critérios, formal e material, que iluminam estas distinções e fazer a respetiva concatenação. Não nos parece que pelo facto de determinada norma ou princípio ser formalmente constitucional automaticamente se siga que o seja sempre em sentido material, até porque o legislador constituinte pode ter falhado na plasmação do critério adotado.

É evidente que é o legislador constitucional que define, na “zona cinzenta” que mencionámos, o que deve possuir dignidade constitucional, mas

---

<sup>284</sup> JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, p. 51.

não devemos partir da aporia de que essa seja uma operação necessariamente realizada com êxito.

**VII.** Concebemos, por isso, não obstante reconhecer-se que a fundamentalidade material é largamente delimitada pela vontade do legislador constitucional, que possa haver normas e princípios formalmente constitucionais que o não sejam em sentido material.

É assim que entendemos esta matéria através de *dois círculos secantes*, e não já sobrepostos, nos quais se encontra, contudo, uma larga zona de sobreposição preenchida por normas e princípios constitucionais resultantes dos dois critérios da substância e da hierarquia.

A aplicação prática deste resultado, reconheça-se, não se afigura fácil, sobretudo porque os critérios de materialização constitucional nem sempre se mostram afinados. Pode ser extremamente difícil apontar casos de normas constitucionais que não coincidam sob essas duas perspectivas.

Seja como for, parece importante associar a essa distinção meramente teórica – porque de duas classificações de normas constitucionais se trata – consequências no plano do regime que lhes é aplicável em decorrência desses resultados.

Para cada uma dessas classificações, essas consequências não suscitam problemas de maior. É possível encontrar essa necessária relevância jurídico-prática:

- *no caso das normas e princípios material mas não formalmente constitucionais*, isso facilmente se traduz na sua flexibilidade e valor infraconstitucional;
- *no caso das normas e princípios que sejam constitucionais só em sentido formal, e não em sentido material*, eles podem não prevalecer nas situações de contradição interna, para efeitos de aplicação da teoria das normas constitucionais inconstitucionais, ou com resultados diversos em termos de hermenêutica constitucional, nomeadamente a interpretação extensiva e a integração de lacunas.

**VIII.** A tendência prática poderia ser a da consideração, perante uma dúvida instalada, de certa matéria como sendo formalmente constitucional.

Só que a expansão exagerada do leque de assuntos constitucionais, com muitas normas formalmente constitucionais sem o serem a título material,

pode provocar o bloqueio do funcionamento do sistema constitucional no seu todo, tomando em linha de conta que o Direito Constitucional se impõe aos outros patamares da Ordem Jurídica e que só por uma alargada maioria política e social pode ser modificado.

Esta é uma preocupação constante aquando das manifestações do poder constituinte, ou de qualquer poder de revisão, perguntando-se acerca da necessidade ou da conveniência de certa matéria constar da Constituição Formal.

Pode dizer-se que há um arco de matérias que necessariamente fogem da constitucionalidade, ficando melhor a pertencer a outros setores jurídicos, como o catálogo dos crimes do Código Penal, ou a lista de contratos civis que consta do Código Civil.

Tal não evita, porém, que haja uma larga zona cinzenta, em que a opção da sua inclusão na constitucionalidade formal – e até mesmo na constitucionalidade material – depende das várias influências recebidas no plano ideológico, político, social, económico ou cultural.

#### 44. A Constituição como código jurídico

I. A Constituição, na sua categoria de ato legislativo, tem ainda o objetivo de ser um código da região jurídica a que respeita: *um código de Direito Constitucional*.

É verdade que não aparece – nem nunca apareceu – com essa designação, mas não é menos verdade que terá sido ela uma das pioneiras manifestações do movimento codificador do Direito<sup>285</sup>.

A questão é meramente terminológica, e não é substantiva: *não é por não ter esse nome que as Constituições deixarão de ser verdadeiros códigos no sentido técnico-científico de tal conceito, sendo a vice-versa também verdadeira*.

II. A justificação para a adequação do conceito de código aos textos constitucionais relaciona-se com a observação – quase sempre evidente – de que os Estados concentram nos respetivos articulados constitucionais a globalidade das normas e dos princípios que dizem respeito ao seu Direito Constitucional Positivo, tendo o cuidado de o fazer de um modo sistemático, sintético e científico:

---

<sup>285</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 614 e ss.

- *sistematicamente*: porque as normas e os princípios se organizam segundo padrões de uniformidade organizatória, sem duplicações e sem lacunas flagrantes;
- *sineticamente*: porque os preceitos constitucionais são sempre impressivos nas respectivas determinações, podendo remeter para outros níveis de legiferação certos pormenores que não fazem sentido no estalão constitucional;
- *cientificamente*: porque a arrumação das matérias constitucionais obedece a razões lógico-científicas, tornando o todo um sistema coerente de soluções, o que é facilitado por ser, em larga medida, oriundo de uma mesma vontade de legislar.

Mesmo que a verificação dos requisitos do código jurídico não fossem bastantes, haveria ainda que apontar óbvias justificações de natureza histórica: o Constitucionalismo, com a sua proverbial contribuição para a feitura de textos constitucionais, também lutou contra o regime monárquico-absolutista na sua incerteza regulativa, patente através de atos legislativos caprichosamente elaborados e revogados, nas normas costumeiras de difícil localização e nos imensos espaços vazios deixados à arbitrariedade do poder público da época.

**III.** Só que a existência de um código – aqui, de um código constitucional com o nome de “Constituição” – nem sempre significa que nele se possa reunir a totalidade das normas e dos princípios constitucionais pertencentes a certo Direito Constitucional Positivo.

É por isso que se deve colocar a hipótese de haver normas e princípios constitucionais *extravagantes*: as normas e os princípios que, tendo valor constitucional ou versando matérias constitucionais, não lograram ganhar inclusão no texto constitucional, que aparece aqui na sua aceção documental.

*A Constituição Documental é, assim, a lei constitucional que codifica o Direito Constitucional*, ainda que não utilize essa denominação, não tendo de incluir a totalidade das normas e dos princípios considerados constitucionais.

São várias as razões que podem estar na génese do aparecimento de normas e princípios constitucionais extravagantes à Constituição:

- *as normas e os princípios constitucionais extravagantes originários*: as normas e os princípios que, logo desde o início da vigência da Ordem Constitucional, não foram intencionalmente incluídos no texto cons-

titucional, por se referirem a temas que mereciam um tratamento autonomizado e específico;

- *as normas e os princípios constitucionais extravagantes supervenientes*: as normas e os princípios constitucionais que, no contexto de vicissitudes constitucionais posteriores, foram produzidos mais tarde, não tendo vivido o momento propício para serem incluídos no texto constitucional.

IV. Quer isto dizer que há um *Direito Constitucional Extravagante que se consubstancia no conjunto de atos, normas e princípios jurídicos que não integram a Constituição Documental, esta entendida como lei codificadora deste setor jurídico*.

A apresentação do Direito Constitucional Extravagante, num certo sentido inevitável dada a centralidade da Constituição, pode obedecer a dois esquemas distintos<sup>286</sup>:

- o *Direito Constitucional Extravagante Material*: composto pelos atos legislativos, normas e princípios que se situam na Constituição Material, mas que não pertencem à Constituição Documental, normalmente não incorporando também a Constituição Formal, e tendo apenas um valor infraconstitucional, avulsamente consagrados em leis ordinárias;
- o *Direito Constitucional Extravagante Formal*: composto pelos atos legislativos, normas e princípios que se situam na Constituição Formal, possuindo um valor constitucional supremo, mas que não pertencem à Constituição Documental.

## 45. A mitigada relevância do costume constitucional

I. A ideia de Constituição, não só no seu nascimento como através do percurso que já trilhou, está inelutavelmente associada à fonte legal, ao traduzir opções jurídico-normativas criadas para fixar o estatuto do poder político e a sua relação com os cidadãos.

O certo é que *a fonte legal não é a única fonte do Direito possível*, pelo que igualmente se justifica equacionar a relevância que possa ser atribuída a outras fontes normativas, tal como o problema genericamente se coloca na Teoria Geral do Direito.

---

<sup>286</sup> Assim, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 616 e 617.

Trata-se, neste momento, de considerar a pertinência jurídica do *costume constitucional*, ou seja, das normas costumeiras produzidas com alcance sobre a Ordem Constitucional<sup>287</sup>.

**II.** Do ponto de vista *das relações entre a lei e o costume como fontes normativas próprias na formação dos sistemas constitucionais*, de acordo com a proposta de MARCELO REBELO DE SOUSA, seria de pensar em *três modalidades distintas*<sup>288</sup>:

- *os sistemas constitucionais essencialmente consuetudinários*: conferem um relevo principal ao costume constitucional, relegando a lei e a jurisprudência constitucionais para uma posição secundária, como sucede com o sistema britânico;
- *os sistemas constitucionais semiconsuetudinários*: dão igual relevo à lei e ao costume constitucional, como a experiência da III República Francesa o mostra; e
- *os sistemas constitucionais subsidiariamente consuetudinários*: só aceitam o relevo do costume constitucional a título secundário, como acontece com o sistema constitucional norte-americano.

**III.** Contudo, esta é uma classificação que está longe de enquadrar a realidade:

- *a primeira modalidade não pode existir tal como é apresentada*, pois qualquer sistema constitucional sempre se apresenta carecendo de um

---

<sup>287</sup> Quanto à relevância do costume constitucional em geral, v., de entre outros, BENJAMIN AKZIN, *La désuétude en Droit Constitutionnel*, in RDPSP, 1928, pp. 695 e ss.; JULLIEN LAFFERRIÈRE, *La coutume constitutionnelle – son rôle et sa valeur en France*, in RDPSP, 1944, pp. 20 e ss.; HANS KELSEN, *Teoria Pura...*, pp. 313 e ss.; JACQUES CHEVALLIER, *La coutume et le Droit Constitutionnel Français*, in RDPSP, 1970, pp. 1375 e ss.; JEAN-CLAUDE MAISTRE, *A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles: l'utilité des Constitutions*, in RDPSP, 1973, pp. 1275 e ss.; DENIS LEVY, *De l'idée de coutume constitutionnelle à l'esquisse d'une théorie des sources du Droit Constitutionnel et de leur sanction*, in AAVV, *Recueil d'Études en hommage à Charles Eisemann*, Paris, 1977, pp. 81 e ss.; MARIO G. LOSANO, *Os grandes sistemas jurídicos*, Lisboa, 1978, pp. 113 e ss.; RENÉ CAPITANT, *La coutume constitutionnelle*, in RDPSP, 1979, pp. 959 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 45 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 861 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, pp. 132 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 624 e ss.

<sup>288</sup> MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 46 e ss.

largo apoio em regras de origem legal, as quais, existindo, impedem aquela qualificação de sistema essencialmente consuetudinário;

- *já a segunda e a terceira modalidades surgem como hipóteses mais prováveis, tendo a característica geral de somente refletirem uma relevância restrita do costume constitucional no confronto com a lei constitucional.*

Cumpra então sublinhar que o costume constitucional jamais pode estar sozinho porque, nos Estados Contemporâneos, este domínio do Direito é obrigatoriamente composto por normas e princípios que têm outra origem – *a origem legal, o mesmo é dizer, uma origem num ato voluntário, que é a Constituição.*

Daí que o problema da relevância do Direito Constitucional de raiz consuetudinária não possa ser visto isoladamente, pois que estamos observando esta matéria no seio de outras normas e princípios, todos assim construindo um ramo do Direito.

Não duvidamos que seja teoricamente conjeturável perspetivar um sistema constitucional puramente consuetudinário. Mas hoje, perante a sociedade tecnológica que atravessamos, ao mesmo tempo que se tornam mais complexas as relações sociais e políticas, não seria viável tal suceder.

É por isso que se deve sempre concluir pela *relevância mitigada do costume constitucional, nunca pela sua relevância absoluta ou mesmo essencial.*

**IV.** Mais importante do que as hipóteses de relação entre o costume e a lei como fontes sistemáticas de Direito Constitucional, na partilha dos respectivos espaços de regulação, é saber *da legitimidade do costume na formação do Ordenamento Constitucional*, no binómio *Constituição vs costume constitucional*.

Classicamente, as relações entre o costume e a lei podem ser de *três tipos*, a mesma trilogia se aplicando nas relações entre a Constituição e o costume constitucional:

- o costume *secundum legem*, *que segue as normas e os princípios constitucionais voluntariamente decretados;*
- o costume *praeter legem*, *que vai para além das normas e dos princípios constitucionais voluntariamente decretados;* e
- o costume *contra legem*, *que se mostra contrário às normas e aos princípios constitucionais voluntariamente decretados.*

É de crer que qualquer uma dessas modalidades de costume possa ser relevante no âmbito do Direito Constitucional<sup>289</sup>.

Em relação às duas primeiras categorias, surgem com naturalidade, sendo certo que a realidade constitucional é do mesmo modo sensível à convivência que as normas costumeiras são capazes de produzir no seio da comunidade dos cidadãos ou das instituições constitucionais.

Mais problemática é a aceitabilidade do costume *contra-Constitutionem*. Não se trata, como se percebe, de colocar em questão todo um sistema constitucional que tenha sido construído na base de uma vontade legal de o erigir, por força de atos constituintes intencionais.

Do que verdadeiramente se trata é de se aceitar, pela via costumeira, a produção de normas e de princípios que, pontualmente, possam revogar as normas e os princípios constitucionais com natureza legal<sup>290</sup>.

V. Os argumentos clássicos que têm sido aduzidos vão no sentido da rejeição do costume *contra-Constitutionem*, tendo em conta três aspetos<sup>291</sup>, para além da hostilidade estrutural da Constituição à informalidade das manifestações consuetudinárias:

- por um lado, as normas costumeiras nunca poderiam dispor contra as regras da Constituição, que só as validaria desde que as aceitasse, eliminando-se assim logo o problema – até mais geral – do costume *contra legem*;
- por outro lado, as normas costumeiras seriam formadas fora dos trâmites próprios da revisão constitucional, aparecendo como um poder marginal, que “selvaticamente” se manifestaria fora do quadro constitucional;
- por fim, as normas costumeiras seriam construídas à revelia da vontade constituinte, tanto mais grave quanto é certo ser ela progressivamente mais democrática, num confronto entre a legitimidade

<sup>289</sup> Neste sentido, MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 48 e 49.

<sup>290</sup> Assim também HANS KELSEN (*Teoria Pura...*, p. 315), ao aceitar a relevância infra-constitucional do costume, necessariamente pressuposta por uma mesma relevância do Direito costumeiro ao nível da Constituição lógica, em termos da sua admissibilidade como fonte de Direito, depois ainda acrescentando essa possibilidade dentro do próprio Direito Constitucional: “Tal é também o caso quando a Constituição da comunidade jurídica surgiu, não por via legislativa, mas por via consuetudinária, e se consideram os órgãos aplicadores do Direito competentes para aplicar Direito consuetudinário.

<sup>291</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 628 e 629.



democrática geral do texto constitucional e a legitimidade popular muito limitada de uma norma constitucional eventualmente produzida por costume e que revogaria aquela.

Só que estes argumentos não parecem ser consistentemente procedentes, *devendo admitir-se a legitimidade do costume como fonte autónoma do Direito Constitucional*, ainda que se sublinhando, na prática, o seu papel restrito, por força da sociedade tecnológica em que nos encontramos.

**VI.** É liminarmente de afastar o primeiro argumento, segundo o qual o costume *contra-Constitutionem* não pode valer porque carece de ser autorizado pela Constituição como fonte intencional e legal: como é óbvio, esta modalidade, por natureza, deve colocar-se no âmbito de um conflito entre a orientação costumeira e a orientação legal. *A legitimidade do costume, para que ele o seja no seu sentido mais genuíno e profundo, reside nele próprio e, como tal, para existir, não precisa de pedir licença à lei.*

Os dois outros argumentos também não podem medrar porque assentam num pressuposto errado: o de que o poder constituinte é apenas de natureza legal e que, uma vez exteriorizado, só se realiza nos exatos termos da sua manifestação inicial, que passou a ser a Constituição aprovada.

O poder constituinte não é um poder estático ou que apenas possa irromper de quando em vez: ele existe sempre e pode igualmente assumir a veste de normas consuetudinárias, desde que tal seja o desejo de autorregulação da comunidade política a que respeita, naturalmente a tramitação da revisão constitucional só fazendo sentido para enquadrar um poder legal, e não já uma manifestação de juridicidade com as características das do costume.

Noutra perspetiva, quanto ao princípio democrático, não sendo este o único princípio constitucional, a manifestação das normas costumeiras do mesmo modo reflete tal princípio, ainda que numa mais pequena escala, até se podendo dizer, algo ironicamente, que vem a ser o mais democrático e aceite de todos os poderes, em função da necessária coincidência entre o ser e o dever-ser que o costume, por natureza, postula.

## **46. A limitação prática da jurisprudência constitucional**

**I.** Outra fonte normativa a ter em consideração no Direito Constitucional, além da Constituição e do costume constitucional, é a *jurisprudência*

*constitucional, que se traduz na produção de normas e princípios jurídicos através da atividade desenvolvida pelos tribunais no concernente à aplicação da Constituição.*

Esta não vem a ser uma dimensão frequente no tocante à jurisprudência em geral, já que materialmente consiste na aplicação do Direito aos casos concretos, de acordo com a perspectiva organizatória que é timbre da judicatura, com as inerentes características de independência, de imparcialidade e de irresponsabilidade.

Só que por vezes pode suceder que a jurisprudência decrete a validade geral de certas orientações, com base nas vicissitudes do quotidiano da aplicação dos preceitos jurídicos, fixando entendimentos que passam a assumir um caráter normativo.

Ora, quando tal se passa no Direito Constitucional, deparamos com a jurisprudência como fonte do Direito Constitucional. Porém, esses casos são escassos, fazendo desta fonte sempre uma fonte secundária, devendo ser especificamente enquadrados em cada Direito Constitucional Positivo<sup>292</sup>.

**II.** A procura do valor da jurisprudência como fonte do Direito Constitucional deve corresponder a uma preocupação pela fixação das soluções normativas desta área do Direito, segundo os órgãos jurisdicionais que o podem aplicar.

Não parece que haja muitas dúvidas quanto à pertinência dos diversos órgãos jurisdicionais relativamente à aplicação do Direito Constitucional, cuja conceção há muito abandonou a ideia de ser um domínio interno e organizatório, para se apresentar como material e totalmente irradiante para os mais recônditos lugares da Ordem Jurídica.

Nos dias de hoje, todos os poderes estão vinculados à Constituição – e, por isso, também o poder judicial lhe está vinculado – e não há assim espaços de imunidade ou de não aplicação da Constituição.

O sentido normativo da jurisprudência, em relação ao Direito Constitucional, resultará dos termos em que estão genericamente previstas as intervenções dos tribunais como aplicadores de fontes do Direito, não sendo o Direito Constitucional excluído do parâmetro de juridicidade a que devem

---

<sup>292</sup> Sobre a jurisprudência como fonte do Direito Constitucional, v. JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, pp. 149 e 150; MARIA FERNANDA PALMA, *O legislador negativo e o intérprete da Constituição*, in OD, Ano 140º, 2008, III, pp. 523 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 629 e ss.

obediência, pois que os tribunais também têm acesso à Constituição como parâmetro de aplicação jurídica nos litígios que são chamados a julgar.

**III.** No entanto, esta conclusão aparentemente ampla deve ser corrigida por a certos órgãos jurisdicionais – como é o caso do Tribunal Constitucional, em muitos países, ou quem faz as suas vezes – caber um específico papel no tratamento das questões jurídico-constitucionais.

Não sendo a sua intervenção exclusiva na aplicação do Direito Constitucional, ela acabará por ser exclusivista do ponto de vista da especial configuração do poder do órgão judicial competente na produção dos acórdãos que sejam considerados fonte do Direito Constitucional.

Em que termos é que isso vem a suceder? Tal pode surgir nos exatos termos em que a jurisprudência assume este papel normativo, que lhe vai ser especificamente atribuído: quando decreta a inconstitucionalidade com força obrigatória geral.

Todavia, ainda aqui essa possibilidade pode não vislumbrar-se inteiramente clara porque a intervenção do Tribunal Constitucional é primariamente negativa, já que o efeito vinculativo *erga omnes* só aparece nas respetivas decisões de provimento da inconstitucionalidade.

Ora, é certo que só a muito custo delas se pode deduzir uma orientação normativa constitucional afirmativa de um dever-ser que quer impor o respeito de uma norma ou de um princípio da Constituição, não de uma fonte infraconstitucional.

**IV.** Afora estes casos, o sentido da jurisprudência constitucional – de todos os tribunais, mas em particular do Tribunal Constitucional – só pode ser encarado como facticamente normativo, não representando, verdadeira e formalmente, uma fonte do Direito Constitucional<sup>293</sup>.

Isto não quer dizer que atualmente, mais do que nunca, não seja relevante estudar e analisar as decisões do Tribunal Constitucional, bem como das dos outros tribunais (embora estas menos relevantes), até porque lhes tem sido incumbida a concretização de muitos espaços constitucionalmente livres, intervindo na margem de conformação do poder infraconstitucional.

---

<sup>293</sup> Em sentido divergente, MARIA FERNANDA PALMA, *O legislador negativo...*, pp. 531 e ss.

Contudo, é óbvio distinguir os planos: uma coisa é os tribunais aplicarem o Direito Constitucional, sendo útil conhecer as respetivas decisões no sentido de cada cidadão poder antecipar as decisões futuras; coisa radicalmente diversa é considerar as decisões dos tribunais na aplicação do Direito Constitucional como obrigatórias, sentindo-se cada um obrigado – e, em particular, os juízes – a seguir no futuro uma dada interpretação ou aplicação normativo-constitucional anteriormente feita, o que não faz sentido, nem sequer vigorando qualquer regra de precedente.

## § 10º O PODER CONSTITUINTE

### 47. Poder constituinte e nascimento da Constituição

I. A Constituição, como fenómeno humano e sobretudo como ato de natureza legislativa, também pode ser encarada numa *feição dinâmica*, por aí se dando conta das possibilidades concretas quanto aos seus momentos vitais de nascimento.

Tudo isto parte da ideia fundamental de que a Constituição, enquanto ato legislativo, deve ser observada com algumas peculiaridades: ela espelha não apenas um conteúdo normativo e principal, mas um conjunto de opções que são o fruto de uma determinada vontade de estruturação do Estado e da Sociedade.

Cura-se agora de compreender os aspetos fundamentais que delimitam os termos por que a Constituição nasce como ato legislativo, ou seja, a Teoria do Poder Constituinte, grande descoberta de EMMANUEL SIEYÈS<sup>294</sup>.

---

<sup>294</sup> Dizendo EMMANUEL SIEYÈS que “Uma ideia sã e útil foi estabelecida em 1789: é a divisão entre o poder constituinte e os poderes constituídos” (cfr. EMMANUEL SIEYÈS, *Qué es el Tercer Estado? – ensaio sobre los privilegios*, Barcelona, 1989, pp. 106 e ss.).

Cfr. também GEORG JELLINEK, *L'État...*, II, pp. 147 e ss.; JEAN-JACQUES CHEVALLIER, *As grandes obras políticas...*, pp. 192 e ss.; FRANCISCO LUCAS PIRES, *O problema da Constituição*, pp. 392 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, p. 61, *Direito Constitucional I...*, p. 34, e *O valor jurídico do ato inconstitucional*, I, Lisboa, 1988, p. 286, e nt. nº 434; PAUL BASTID, *L'idée de Constitution*, Paris, 1985, pp. 135 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, p. 197; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os limites circunstanciais da revisão consitucional*, in RJ, Lisboa, 1989, nºs 11 e 12, pp. 103 e 104; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 79 e ss.; CELSO RIBEIRO BASTOS, *Curso...*, pp. 21 e ss.; LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito Constitucional...*, pp. 94 e ss.

**II.** O aparecimento de uma nova Constituição é consumado pela irrupção do poder constituinte, que é o poder que explica, em qualquer momento, uma perene possibilidade de auto-organização do Estado, poder que nunca desaparece, mas que fica latente – qual “vulcão adormecido” – em momentos não constituintes (de “não atividade vulcânica”), sendo a partir dele que todos os outros poderes derivam<sup>295</sup>.

O poder constituinte – que singelamente consiste na elaboração de uma nova Constituição – tem fases e âmbitos diversos, em razão das circunstâncias concretas que rodeiam o seu nascimento, podendo ser um *poder constituinte inicial*, quando se exerceu pela primeira vez, ou um *poder constituinte posterior*, neste caso porque já teve ocasião de se exercer anteriormente:

- ali, porque o Estado aparece nesse momento, assim se dotando de uma Constituição pela primeira vez, como sucede nos casos de independência política;
- aqui, quando a nova Constituição revoga a Constituição antiga e, pura e simplesmente, a substitui para o futuro<sup>296</sup>.

Há ainda que pensar numa *terceira alternativa*, hoje apenas histórica, em que o nascimento de uma Constituição não coincide com qualquer momento de criação do Estado, mas em que também não se está em face da revogação de uma Ordem Constitucional anterior: quando, com o Liberalismo, surgiram os primeiros textos constitucionais, pondo termo à Ordem Jurídica do *Ancien Régime* e, no seu lugar, se foi instaurando a Ordem Constitucional do Estado Contemporâneo.

**III.** O poder constituinte, naquela faceta auto-organizatória, assume uma relação umbilical com a entidade que o protagoniza, que é a estrutura estadual.

---

<sup>295</sup> Porque perpétuo é o poder constituinte e não tanto a Constituição: como dizia THOMAS JEFFERSON, “Nenhuma sociedade pode fazer uma Constituição perpétua, ou sequer uma lei perpétua”. Cfr. HELENA RESENDE DA SILVA, *Direito – as melhores citações*, Braga, 2004, p. 54.

<sup>296</sup> Sobre o poder constituinte em geral, v. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *O poder constituinte*, 3ª ed., São Paulo, 1999, pp. 3 e ss.; ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE, *Curso...*, I, pp. 163 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 63 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, pp. 87 e ss.; ALEXANDRE DE MORAES, *Direito Constitucional*, pp. 56 e ss.; RAÚL ARAÚJO, *A democracia e a transição democrática*, in RFDUAN, Luanda, nº 9 de 2009, pp. 11 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 639 e ss.

Não há poder constituinte fora do Estado, assim como não há Constituição fora da realidade estadual, por mais diferentes que sejam os nomes ou os conceitos utilizados<sup>297</sup>.

Pelo contrário: é elemento essencial do Estado a manifestação de um poder constituinte, que em qualquer momento lhe permite exercer a sua auto-organização suprema como competência das competências (*Kompetenz-Kompetenz*).

## 48. Os traços do poder constituinte

I. O poder constituinte assumiu uma idêntica relevância à que recaiu sobre o conceito de Constituição, muito ficando a dever ao labor doutrinário de EMMANUEL SIEYÈS, o seu primeiro teorizador.

Contudo, praticamente desde o início se colocou o problema de saber com que feições o poder constituinte se deveria apresentar, pensando-se em *três aspetos* considerados fundamentais<sup>298</sup>:

- *a originariedade*: ser um poder primeiro, não existindo outro antes dele;
- *a independência*: ser um poder hierarquicamente máximo, não se subordinando a qualquer outro;
- *a absolutidade*: ser um poder materialmente ilimitado, não se sujeitando a nenhuma outra regra ou parâmetro.

Estas seriam as marcas distintivas do poder constituinte por referência a outros poderes do Estado, com outras notas distintivas, elas próprias ilustrativas da sua menoridade em relação ao poder constituinte, o poder dos poderes.

II. Só que essa é uma conceção ultrapassada porque o poder constituinte foi necessariamente absorvendo as exigências impostas pelo Estado

---

<sup>297</sup> Como escreve GEORGES BURDEAU (*O Estado*, p. 72), “Logo, é porque o soberano está situado acima de qualquer estatuto constitucional que ele não se lhe vincula. Cria-o, mas nada lhe deve. A marca essencial da soberania é a posse do poder constituinte. Nele, com efeito, o soberano detém ao mesmo tempo o império da ideia de Direito que serve de princípio diretor à vida estatal e à escolha dos governantes”.

<sup>298</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 642 e ss.

de Direito em que foi congeminado, concebendo-se, pelo contrário, um poder constituinte:

- *democraticamente legitimado*;
- *materialmente limitado*; e
- *culturalmente situado*.

**III.** O poder constituinte, na sua qualidade de poder supremo do Estado, jamais pode desvincular-se das exigências da soberania popular e da legitimidade democrática: se há poder que deve ser democrático, essa conclusão aplica-se, antes de tudo, à manifestação do poder constituinte.

A titularidade do poder constituinte naturalmente que não pode desprender-se da concepção geral do poder público, que inere ao Estado e às outras estruturas que exercem aquele tipo de poder.

Igualmente não deixa de ser verdade que a afirmação do dualismo *poder constituinte vs poder constituído* que o Constitucionalismo trouxe logo se ancorou numa concepção democrática, de tipo contratualista, com raízes tanto em JOHN LOCKE como em JEAN-JACQUES ROUSSEAU<sup>299</sup>: para JOHN LOCKE, o povo seria o titular do poder supremo; para JEAN-JACQUES ROUSSEAU, mais radicalmente, a vontade geral da maioria seria o titular exclusivo do poder constituinte.

**IV.** Entendimento que também rapidamente seria suavizado é o da pretensa absolutidade do poder constituinte.

Como poder estadual que é, não pode pensar-se na sua ilimitada capacidade de regulação jurídica, concomitantemente se sujeitando – como os outros poderes, ainda que numa menos intensa medida – a limitações que lhe estabeleçam barreiras em nome de valores e princípios de índole transpositiva, aos quais o poder constituinte deve obediência.

Isto significa que o poder constituinte sofre diversos limites na expansão do poder público amplo que lhe subjaz como poder positivo que nunca deixará de ser, limites que podem equacionar-se sob diversos prismas<sup>300</sup>:

- *os limites transpositivos*: que interferem com a legitimidade do Direito em geral e com a procura da Justiça;
- *os limites positivos externos*: que se relacionam com as imposições derivadas de ordenamentos jurídico-positivos supraestaduais – como é o

<sup>299</sup> Cfr. REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 79 e 80.

<sup>300</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 643 e 644.



- caso do Direito Internacional Público – e que automaticamente vinculam os Estados, mesmo nas suas opções jurídico-constitucionais;
- *os limites positivos estruturais*: que se prendem com a estrutura do Estado composto, situação em que os Estados federados devem submeter-se, na elaboração das respectivas Constituições, aos limites impostos pelas Constituições Federais, ainda que, por seu turno, possam acrescentar outros limites próprios;
  - *os limites positivos procedimentais*: que se relacionam com a expressão concreta de cada momento constituinte, que se vai desenvolvendo rumo à redação definitiva de um texto constitucional.

V. Como ainda não se pode desconsiderar que o poder constituinte, sendo um poder de um Estado concreto, deva transparecer as idiossincrasias próprias da comunidade de pessoas a que pertence, não podendo este poder – como o Direito em geral – deixar de refranger as opções fundamentais do Estado e do povo a que respeita.

Deve, por isso, mostrar-se adaptável, com novas manifestações, às mudanças que em cada momento venham a ser democraticamente decretadas e assim sejam colocadas no plano da culturalidade do próprio Direito, que não pode deixar de ser inerente ao Direito Constitucional.

## 49. Manifestações típicas do poder constituinte

I. Vistos os aspetos gerais que delimitam o poder constituinte como o poder mais importante do Estado, é agora o momento de se concretizar as modalidades possíveis por que se manifesta.

Em termos conceptuais, *o poder constituinte traduz-se no aparecimento de uma nova Constituição, na sua qualidade de ato legislativo estadual e supremo, dotado de uma função própria na configuração do Estado.*

É assim de não confundir o poder constituinte com outras realidades, globalmente também constitucionais, mas em que não se opera qualquer fenómeno de mudança de Constituição, nos seus traços identitários.

II. Do ponto de vista teórico, são três as modalidades de expressão do poder constituinte – *como vicissitudes constitucionais totais* – que exprimem o nascimento de uma nova Ordem Constitucional<sup>301</sup>:

---

<sup>301</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 644 e ss.

- a *independência constitucional*: a criação política de um Estado, ao que se associa a proclamação da sua primeira Constituição;
- a *revolução constitucional*: a mudança da ideia de Direito, pelo aparecimento de novas opções constitucionais, sendo tal assumido contra a Ordem Constitucional anteriormente existente, tanto material como formalmente;
- a *transição constitucional*: a mudança no projeto de Direito, ao nível das suas opções constitucionais essenciais, mas com total respeito pela constitucionalidade formal anteriormente vigente, utilizando-se os esquemas de produção dessa vontade normativa como se de uma revisão constitucional se tratasse.

**III.** Do ponto de vista procedimental, importa dissociar duas aceções presentes na expressão do poder constituinte<sup>302</sup>:

- o *poder constituinte material*; e
- o *poder constituinte formal*.

O *poder constituinte material* espelha as opções de conteúdo que explicitam a nova Ordem Constitucional que se quer implantar, de acordo com o projeto de Direito que se produziu, por oposição ao pré-existente, “ideia de Direito” que assim se espalha no conjunto da Ordem Jurídica<sup>303</sup>.

O *poder constituinte formal* representa a formalização desse conteúdo através da redação da Constituição e dos atos constituintes em que a respetiva aprovação se vai consumando.

Logicamente que há uma relação de subordinação do poder constituinte formal ao poder constituinte material: não seria admissível que o resultado da ideia de Direito que aparece pudesse ser contrariado pelo resultado formal do texto constitucional que fosse depois aprovado.

**IV.** A produção de um novo poder constituinte – a *expressão do poder constituinte formal* – submete-se a diversos esquemas possíveis, paredes-

<sup>302</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 61 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, pp. 107 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 645 e 646.

<sup>303</sup> Expressão que se deve a GEORGES BURDEAU (*O Estado*, p. 65): “É a razão pela qual eu qualifico de *ideia de direito* a representação da ordem desejável que, numa dada sociedade, constitui uma linha de força da mentalidade coletiva onde ela cristaliza o consenso dominante”.

-meias com diferentes aspetos da estrutura do Estado e do sistema político em questão, numa dimensão procedimental igualmente presente<sup>304</sup>.

O poder constituinte formal finaliza-se nos *atos constituintes*, através dos quais ocorre a edição de uma nova Constituição, sendo de distinguir três possíveis categorias:

- os *atos constituintes unilaterais simples*: são atos jurídico-públicos únicos de formalização da Constituição e que provêm de uma só legitimidade, seja monárquica na outorga de uma Carta Constitucional, seja democrática na aprovação parlamentar de um texto constitucional, outros esquemas mistos ainda se concebendo;
- os *atos constituintes unilaterais complexos*: são atos jurídico-públicos plurais de formalização da Constituição e que agregam diversas vontades, se bem que todas elas unificadas só numa única legitimidade, como sucede com os procedimentos constituintes em que a Constituição requer o concurso de uma prévia vontade parlamentar de aprovação e de um posterior referendo popular;
- os *atos constituintes bilaterais*: são atos jurídico-públicos necessariamente plurais, em que para a formalização da Constituição concorrem as vontades de órgãos dotados de diversas legitimidades, como sucede com as Constituições pactícias, aprovadas por parlamentos democráticos e ulteriormente sancionadas por monarcas ou por Chefes de Estados eleitos.

---

<sup>304</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 65 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, pp. 109 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 646 e 647.

## § 11º A CONSTITUIÇÃO DE ANGOLA DE 2010

### 50. A formação do novo texto constitucional depois de eleições gerais

I. O texto constitucional angolano é o mais jovem dos textos constitucionais de língua portuguesa e surgiu no contexto da abertura propiciada pelos Acordos de Bicesse, não obstante toda a longa evolução ocorrida, interrompida durante anos pelo regresso da guerra civil.

Durante muito tempo, a convicção generalizada era a de que o mesmo deveria ser aprovado no quadro político-eleitoral que resultou das eleições legislativas de setembro de 1992.

Foi assim que por alguns anos, sobretudo depois do fim guerra civil em 2002, foram apresentados vários projetos de Constituição, dos quais resultou a elaboração de um anteprojeto de Constituição da República de Angola no âmbito de uma comissão parlamentar.

II. Com as eleições parlamentares de 2008, decidiu-se transferir o processo constituinte para a legislatura subsequente, no contexto de uma renovada legitimidade parlamentar.

Tal foi a tarefa fundamental da eleita Assembleia Nacional em 2008, tendo sido designada uma *Comissão Constitucional* com as competências de gestão político-legislativa da preparação do futuro texto constitucional, aprovada pela L nº 2/09, de 6 de janeiro, órgão que foi assessorado por uma *Comissão Técnica*, prevista no art. 7º daquele diploma legislativo, composta por ilustres juristas e chefiada pelo Professor Doutor CARLOS FEIJÓ<sup>305</sup>.

---

<sup>305</sup> Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto.

Foram cinco os projetos de Constituição apresentados pelas forças políticas representadas na Assembleia Nacional após as eleições de 2008<sup>306</sup>:

- MPLA – *Movimento Popular de Libertação de Angola* – 26 de maio de 2009;
- UNITA – *União Nacional para a Independência Total de Angola* – 14 de maio de 2009;
- PRS – *Partido de Renovação Social* – 18 de maio de 2009;
- FNLA – *Frente Nacional de Libertação de Angola* – fevereiro de 2009;
- ND – *Nova Democracia União Eleitoral* – maio de 2009.

No âmbito da discussão, foi particularmente evidente a opção em torno do sistema de governo a adotar, tendo-se apresentado à discussão três diferentes projetos:

- Projeto A – *sistema presidencialista*;
- Projeto B – *sistema semipresidencialista*;
- Projeto C – *sistema presidencialista-parlamentar*.

**III.** Na sequência dessa discussão, o texto da nova Constituição da República de Angola foi o culminar de um processo de *transição constitucional*, que se prolongou num longo tempo de 18 anos, recheados de vicissitudes jurídico-políticas.

*Tratou-se de um poder constituinte de índole democrático-representativo, que terminou com uma intervenção plural dupla de dois órgãos de soberania, num ato constituinte unilateral complexo:*

- a *aprovação provisória* pela Assembleia Nacional, a 21 de janeiro de 2010, por 186 votos a favor, nenhum contra e duas abstenções;
- a *fiscalização preventiva necessária* pelo Tribunal Constitucional, com a prolação do Acórdão nº 111/2010, a 30 de janeiro de 2010;
- a *retificação e aprovação definitiva* pela Assembleia Nacional, a 3 de janeiro de 2010; e
- a *promulgação* pelo Presidente da República, a 5 de Fevereiro de 2010;
- o *início da vigência*, a 5 de fevereiro de 2010<sup>307</sup>.

<sup>306</sup> Os textos podem ser consultados em [www.comissaoconstitucional.ao](http://www.comissaoconstitucional.ao).

<sup>307</sup> Nos termos do art. 238º da CRA, “A Constituição da República de Angola entra em vigor no dia da sua publicação em *Diário da República*, sem prejuízo do disposto nos artigos seguintes”.

## 51. A fiscalização preventiva necessária e o Acórdão nº 111/2010 do Tribunal Constitucional

I. O procedimento constituinte angolano contou com a *intervenção preliminar do Tribunal Constitucional, que se pronunciaria em sede de fiscalização preventiva sobre o conteúdo do diploma aprovado num primeiro momento pela Assembleia Nacional para ser a Constituição de Angola.*

É que no âmbito do procedimento constituinte, estabelecido na LCRA, expressamente se previa a submissão do texto constitucional aprovado a parecer prévio do Tribunal Constitucional, nos termos do seu art. 154º, nº 1.

Esta fiscalização preventiva da CRA estava, de resto, legalmente prevista na LOTC, que estabelece o seguinte: “Ao Tribunal Constitucional compete (...) verificar previamente a observância dos limites e procedimentos de revisão constitucional constantes dos artigos 158º, 159º e 160º da Lei Constitucional”<sup>308</sup>.

Mas a possibilidade constitucional da fiscalização preventiva da constitucionalidade de qualquer alteração da Lei Constitucional foi transformada numa obrigatoriedade legal pela LOPC, sendo esse um dos dois casos de fiscalização preventiva obrigatória, a par dos referendos: “São sujeitas à fiscalização preventiva necessária: (...) b) os projectos de alteração da Lei Constitucional”<sup>309</sup>.

Ainda que não tendo sido a aprovação de uma nova Constituição uma simples alteração da Lei Constitucional, obviamente que por um argumento de maioria de razão se devia entender esta fiscalização preventiva como obrigatória na medida em se iria muito para além de uma alteração da Lei Constitucional, uma vez que a aprovação de uma nova Constituição significaria a sua substituição global.

II. O Tribunal Constitucional pronunciou-se em 30 de janeiro de 2010, num extenso e bem elaborado aresto, o Acórdão nº 111/2010, proferido no âmbito do processo nº 152/2010.

Do ponto de vista da intervenção do Tribunal Constitucional, eram dois os temas fundamentais a ser objeto de apreciação, na sequência da habilitação legal para a sua fiscalização preventiva:

<sup>308</sup> Art. 16º, al. o), da LOTC.

<sup>309</sup> Art. 20º, nº 2, al. b), da LOPC.

- o procedimento de aprovação do novo texto constitucional; e
- o cumprimento dos limites materiais que se impunham ao novo texto constitucional.

Evidentemente que não competia ao Tribunal Constitucional pronunciar-se sobre a conveniência das opções livremente tomadas pela Assembleia Nacional, como se deixaria bem expreso no texto do seu acórdão: “O Tribunal Constitucional, em face da Lei Constitucional e da doutrina sobre a natureza do poder constituinte, não dispõe de competência para apreciar e decidir sobre o mérito ou demérito das opções e soluções políticas e político-constitucionais do legislador constituinte e soberano”<sup>310</sup>.

**III.** A decisão do Tribunal Constitucional foi genericamente favorável à conformidade do texto aprovado, nada assinalando quanto ao cumprimento dos requisitos de natureza procedimental.

Já no tocante aos aspetos de conteúdo no respeito pelos limites materiais da nova Constituição, que todos foram analisados individualmente, o Tribunal Constitucional conclui pela existência de duas inconstitucionalidades:

- a norma da CRA que definia o processo eleitoral para o Presidente da República por não identificar cabalmente o cidadão candidato a esse cargo no boletim de voto, no sistema adotado de voto conjunto com os candidatos a Deputados à Assembleia Nacional no círculo nacional: “Assim, no sentido de serem devidamente salvaguardados princípios como o da imediatez da eleição do Presidente da República e o da certeza jurídica do eleitor, ambos princípios de um Estado de Direito e naturalmente decorrentes da própria natureza do acto de sufrágio, é entendimento do Tribunal Constitucional que está omissa na Constituição, nomeadamente no seu artigo 109º o asseguramento da identificação no boletim de voto do candidato a Presidente da República”<sup>311</sup>;

<sup>310</sup> Acórdão nº 111/2010 do Tribunal Constitucional, de 30 de janeiro de 2010, p. 3. E ainda acrescentando: “O que o Tribunal Constitucional pode e fará nesta sede limita-se ao pronunciamento e deliberação sobre a validade do procedimento constituinte e o respeito pelos limites materiais da nova Constituição acordados em 1991 no pacto de transacção da transição constitucional plasmados no artigo 159º da Lei Constitucional”.

<sup>311</sup> Acórdão nº 111/2010, de 30 de janeiro de 2010, pp. 12 e 13.

- a norma da CRA que, conferindo a posição substitutiva do cargo presidencial ao Vice-Presidente da República, não lhe atribuía uma legitimidade por sufrágio direto, na medida em que o mesmo era nomeado pelo Presidente da República e não escolhido nos mesmos moldes da eleição prevista para o Chefe de Estado: “Com efeito, verificando-se a hipótese aí descrita (vacatura do cargo de Presidente da República), o Vice-Presidente transforma-se de órgão auxiliar em titular do órgão de soberania Presidente da República, sem que para o efeito tenha sido eleito para exercer as funções de Presidente da República em sufrágio universal, directo, secreto e livre, como é exigível para todos os titulares electivos dos órgãos de soberania”<sup>312</sup>.

IV. O Acórdão nº 111/2010 do Tribunal Constitucional concluiu pela genérica conformidade constitucional do texto aprovado da nova Constituição, mas impôs a sua devolução “...à Assembleia Nacional para que expurgue as normas ora declaradas não conformes ao estatuído nas alíneas c) e d) do artigo 159º da Lei Constitucional”<sup>313</sup>.

Consequentemente, a Assembleia Nacional viria a deliberar no sentido de modificar duas das normas existentes no texto da nova Constituição no sentido de ficarem conformes àquela exigência:

- o novo e definitivo art. 109º, nº 2, CRA: “O cabeça de lista é identificado, junto dos eleitores, no boletim de voto”; e
- o novo e definitivo art. 131º, nº 2, da CRA: “É eleito Vice-Presidente da República o candidato número dois da lista, pelo círculo nacional, do partido político ou da coligação de partidos políticos mais votado no quadro das eleições gerais, realizadas ao abrigo do artigo 143º e seguintes da Constituição”.

## 52. Estrutura do articulado constitucional e influências recebidas

I. O texto constitucional angolano não é dos mais extensos no conjunto das Constituições de Língua Portuguesa<sup>314</sup>, contando com 244 artigos e

<sup>312</sup> Acórdão nº 111/2010 do TC, de 30 de janeiro de 2010, p. 15.

<sup>313</sup> Acórdão nº 111/2010 do TC, de 30 de janeiro de 2010, p. 23.

<sup>314</sup> Para uma consulta das Constituições dos Estados de Língua Portuguesa, incluindo a Lei Básica de Macau, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *As Constituições...*, pp. 53 e ss.



3 anexos<sup>315</sup>, que se distribuem pelos seguintes oito títulos, antecédidos por um preâmbulo:

- Título I – *Princípios Fundamentais*
- Título II – *Direitos e Deveres Fundamentais*
- Título III – *Organização Económica, Financeira e Fiscal*
- Título IV – *Organização do Poder do Estado*
- Título V – *Administração Pública*
- Título VI – *Poder Local*
- Título VII – *Garantias da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*
- Título VIII – *Disposições Finais e Transitórias*

II. As opções sistemáticas do texto constitucional angolano não deixam de se inscrever nas tendências mais recentes de se dar primazia aos aspetos materiais sobre os aspetos organizatórios na ordenação das matérias, bem como à inserção de importantes incisos a respeito de questões económicas e sociais que hoje nenhum texto constitucional pode lucidamente ignorar.

No que tange à técnica legislativa, nota-se a conveniente opção pela colocação de epígrafes em todos os artigos, permitindo um conhecimento mais imediato do conteúdo do articulado constitucional, para além da adoção da organização dos preceitos nos termos da tradição jurídica de língua portuguesa e não seguindo outros esquemas estrangeiros, que foram assim – e, a nosso ver, bem – rejeitados<sup>316</sup>.

III. O texto da CRA é ainda antecedido de um extenso *preâmbulo*, que pode decompor-se de vários conteúdos e que, por isso mesmo, se afigura de grande importância para uma primeira contextualização do novo Direito Constitucional Angolano.

---

<sup>315</sup> Sobre a CRA em geral, v. JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, pp. 20 e ss.; ANDRÉ THOMASHAUSEN, *O desenvolvimento...*, pp. 334 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 366 e ss., *As Constituições...*, pp. 38 e ss., e *Direito Constitucional de Língua Portuguesa – Caminhos...*, pp. 163 e ss.; JOSÉ MELO ALEXANDRINO, *O novo Constitucionalismo Angolano*, Lisboa, 2013, pp. 12 e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 71 e ss.

<sup>316</sup> JORGE MIRANDA (*A Constituição de Angola de 2010*, p. 20) refere que “A técnica de elaboração do articulado afigura-se, na maior parte dos preceitos, satisfatória”, mas não indica os casos em que não se atinge o grau de satisfação.

Não fazendo formalmente parte do articulado do texto constitucional, sendo por isso desprovido de força dispositiva, o preâmbulo da CRA tem um inegável interesse<sup>317</sup>:

- *histórico* porque apresenta uma visão oficial acerca dos acontecimentos que estiveram na génese e evolução do Estado de Angola, ainda que a verdade histórica não possa ser decretada, assim sendo um de entre outros possíveis contributos para a respetiva diluição;
- *narrativo* porque descreve não só os acontecimentos que conduziram à aprovação do novo texto constitucional como contextualiza-o na transição constitucional que culmina;
- *hermenêutico* porque representa uma intervenção textual do legislador constituinte, com potencialidades explicativas que, em certos casos, vão sempre para além do mero articulado, como se tem reconhecido na técnica dos textos arrazoados.

IV. No tocante às influências recebidas, *ressalta a importância da CRP, não apenas nas opções substanciais, como paralelamente através dos juristas que desempenharam um papel crucial na sua redação*, o que se facilmente se compreende dadas as ligações histórico-culturais de Angola a Portugal.

Mas é também justo assinalar a influência recebida de outros textos constitucionais de língua portuguesa, como sucedeu com a CB – em matéria de direitos fundamentais e sistema de governo – e com as CTL e CRM – no tocante às regras sobre o pluralismo jurídico e na relação do Direito Nacional com o Direito Internacional Público.

É verdade que hoje – em que também se assiste a uma Globalização Constitucional, que porventura terá sido uma das primeiras – não se afigura fácil descortinar instituições verdadeiramente marcantes dos sistemas jurídico-constitucionais: *todos os sistemas se inter-influenciam e os textos mais jovens recebem múltiplas e paralelas influências, algo que pode ser triangularmente referenciado nos sistemas político-constitucionais de língua portuguesa.*

---

<sup>317</sup> Sobre o valor jurídico-político dos preâmbulos constitucionais, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 717 e ss.

### 53. A nova Constituição da República de Angola de 2010 e o respeito pelos limites materiais constituintes

I. A aprovação da CRA não deixou de suscitar a discussão, simultaneamente política e jurídica, quanto a saber se a mesma teria cumprido os limites materiais a que estaria adstrita pelo texto da LCRA.

Com efeito, a LCRA, sendo embora uma manifestação provisória de poder constituinte material e formal, impôs alguns limites à segregação definitiva das soluções da CRA:

#### ARTIGO 159º

As alterações à Lei Constitucional e à aprovação da Constituição de Angola têm de respeitar o seguinte:

- a) a independência, a integridade territorial e unidade nacional;
- b) os direitos e liberdades fundamentais e as garantias dos cidadãos;
- c) o Estado de Direito e a democracia pluripartidária;
- d) o sufrágio universal, directo, secreto e periódico na designação dos titulares electivos dos órgãos de soberania e do poder local;
- e) a laicidade do Estado e o princípio da separação entre o Estado e as igrejas;
- f) a separação e interdependência dos órgãos de soberania e a independência dos Tribunais.

II. Esta é uma questão que no plano da discussão jurídica foi levantada com veemência por JORGE MIRANDA, lembrando os poderes e o modo de eleição do Presidente da República, supostamente violadores do princípio da separação dos poderes e o sufrágio direto e universal dos órgãos políticos.

O constitucionalista coloca mesmo a pergunta: “Acarretam então este desvio como consequência que deva pensar-se que, em vez de ter sido exercido o poder constituinte formal, ao fim e ao resto ter-se-á ostentado, em 2010, um novo e diferente poder constituinte material?”<sup>318</sup>.

E termina alertando para um perigo e formulando um desejo: “Mas, a despeito de tudo, pode supor-se – esperar-se – que o enraizamento dos direitos e liberdades fundamentais, a dinâmica que vá desenvolver-se no

---

<sup>318</sup> JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, p. 37.

interior do Parlamento e a independência dos tribunais não permitam que a Constituição venha a tornar-se uma mera Constituição *semântica* (na aceção de KARL LOEWENSTEIN), ou seja, uma Constituição instrumento e não fundamento do poder”<sup>319</sup>.

**III.** Não nos parece que tenha razão e estamos em crer que não houve por parte da solução definitiva que a CRA corporiza qualquer desvio à identidade constitucional previamente definida no texto da LCRA.

Essa também foi a conclusão alcançada pelo Acórdão nº 111/2010 do Tribunal Constitucional, que apreciou cada um desses limites, apenas tendo detetado duas pequenas situações de inconstitucionalidade que foram depois supridas em segundo votação da Assembleia Nacional.

Esse seu trecho, precisamente a propósito do princípio da separação de poderes, não deixa margem para quaisquer dúvidas quanto a essa conclusão: “É assim entendimento do Tribunal Constitucional, como é de ver entre os exemplos supra mencionados, que a Constituição prevê efectivamente instrumentos de interdependência (*checks and balances*)”<sup>320</sup>.

**IV.** O invocado princípio da separação de poderes, tal como vem a ser definido no rol dos limites materiais constitucionais, é suscetível de múltiplas concretizações e a solução de uma eleição conjunta presidencial e parlamentar não o põe em causa.

Os poderes continuam separados e é o próprio texto da CRA a lembrar esse princípio, definindo, autonomamente, todo o rol de competências que atribui ao Presidente da República e à Assembleia Nacional.

**V.** Alargando o âmbito desta discussão, também não está em causa um outro limite material que respeita à necessidade de o sufrágio ser direto e universal para os órgãos de soberania.

É preciso lembrar que o mencionado voto conjunto não é o único modo de eleição da Assembleia Nacional, visto que para este órgão o cidadão eleitor dispõe de dois votos separados: um voto para o colégio nacional, daí se designando Deputados, o Presidente da República e o Vice-Presidente da República; e o outro voto para o colégio provincial, nesta caso se elegendo mais Deputados e só Deputados.

<sup>319</sup> JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, p. 37.

<sup>320</sup> Acórdão nº 111/2010, de 30 de janeiro de 2010, p. 20.

Por outro lado, a ser verdadeiro o argumento apresentado por JORGE MIRANDA, teríamos de considerar como violadores do princípio da separação de poderes e do sufrágio direto e universal dos órgãos políticos todos os sistemas de governo parlamentares, uma vez que nestes sistemas quer o Governo, quer o Presidente da República (quando não é uma monarquia), têm uma legitimidade democrática não só mais restrita como até mesmo mais enfraquecida porque designados pelo Parlamento, em sufrágio indireto.

Não é muito mais democrático pedir ao povo que diretamente eleja o Presidente da República do que este ser uma mera emanção dos “circuitos parlamentares”, sem que o povo diretamente se pronuncie? Obviamente que sim.

## 54. O Direito Constitucional Extravagante material e formal

I. A CRA é bem um exemplo da aplicação das duas supramencionadas modalidades de *Direito Constitucional Extravagante*, dados os inúmeros elementos que é possível coligir.

Naturalmente que esta verificação não faz hesitar por um segundo que seja quanto ao facto de se dever qualificar a CRA como um verdadeiro *Código de Direito Constitucional*, dados os traços específicos que nele se pode encontrar de um tratamento sintético, sistemático e científico do âmbito regulativo em questão.

II. É no *Direito Constitucional Extravagante Material* que se encontram os casos mais abundantes, bastando pensar na legislação vária, de valor infra-constitucional, que se mostra pertinente às matérias constitucionais, assim completando ou desenvolvendo as opções que foram traçadas ao nível da Constituição Documental e Formal, sendo de exemplificar com os seguintes diplomas:

- *Regimento da Assembleia Nacional (RAN)*: é um ato político, que explica os termos da organização e do funcionamento da Assembleia Nacional, executando e concretizando muitas das normas e princípios da CRA;
- *Leis eleitorais*: são atos legislativos que versam sobre as eleições, estabelecendo as suas fases e os critérios que determinam a escolha dos candidatos, em razão dos diversos órgãos eletivos, tanto para o Presi-

dente da República como para a Assembleia Nacional (LOEG), sem excluir ainda as normas alusivas aos órgãos da administração eleitoral (LOOFCNE e LOE);

- *Lei dos partidos políticos* (LPP): é um ato legislativo que fixa o regime da criação e extinção dos partidos políticos, dispondo ainda sobre a respetiva estrutura e as relações entre os seus membros.

**III.** Também se verifica, com a mesma CRA, o *Direito Constitucional Extravagante Formal*, caso em que há atos legislativos, pertinentes às matérias constitucionais, que alcançam o mesmo valor da Constituição Formal, apesar de se encontrarem situados fora do texto chamado “Constituição”, neste seu sentido documental.

Estas são situações em que a Teoria do Direito Constitucional tem detetado “comunicações” entre as fontes constitucionais e as fontes infra-constitucionais, permitindo que estas alcancem o estatuto daquelas, operando-se a sua “constitucionalização”, que pode ser receção formal ou receção material<sup>321</sup>.

São vários os exemplos que podemos ilustrar:

- a *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (DUDH) e a *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos* (CADHP), para a qual se remete a interpretação e a integração do sistema constitucional de direitos fundamentais<sup>322</sup>;
- a *cláusula de abertura aos direitos fundamentais atípicos*, que permite que o catálogo constitucional se enriqueça com mais direitos oriundos de outras fontes normativas não constitucionais<sup>323</sup>;
- os *princípios de Direito Internacional geral*, na medida em que esta seja uma cláusula de receção de princípios que, em parte, tenham um valor constitucional, em associação ao programa constitucional que Angola deve cumprir em matéria de relações internacionais<sup>324</sup>.

---

<sup>321</sup> Sobre o conceito em geral, v. JOÃO JOSÉ GONÇALVES DE PROENÇA, *Relevância do Direito Matrimonial Canónico no Ordenamento Estadual*, Coimbra, 1955, pp. 205 e ss.; ISABEL DE MAGALHÃES COLLAÇO, *Direito Internacional Privado*, II, Lisboa, 1958-1959, pp. 51 e ss., e pp. 68 e ss.; JOSÉ DIAS MARQUES, *Introdução ao Estudo do Direito*, 4ª ed., Lisboa, 1972, pp. 163 e ss., e pp. 386 e ss.; J. BATISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, 1983, pp. 107 e 108; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 618 e ss.

<sup>322</sup> Cfr. o art. 26º, nº 2, da CRA.

<sup>323</sup> Cfr. o art. 26º, nº 1, da CRA.

<sup>324</sup> Cfr. o art. 12º da CRA.

IV. Pela sua importância, os exemplos dados em matéria de direitos fundamentais merecem uma alusão especial.

O mais significativo é o da DUDH, para o qual o texto constitucional opera *uma remissão formal, como critério interpretativo e integrativo dos direitos fundamentais*: é, de todos, certamente o mais importante, por ser perentório acerca da receção constitucional que se faz dos respetivos preceitos<sup>325</sup>.

Nos termos em que tal receção está formulada, interessa a possibilidade que se abre de engrossar, não tanto os direitos fundamentais como posições jurídicas constitucionais, mas os preceitos constitucionais e legais que com eles se relacionem.

V. Outro caso de comunicação da Constituição Documental com outras fontes infraconstitucionais, que assim passam a integrar o Direito Constitucional Extravagante formal, é o da abertura do catálogo constitucional de direitos fundamentais a outros tipos que, por razões várias, não lograram obter consagração no catálogo constitucional, instituindo-se *uma cláusula aberta geral de direitos fundamentais atípicos*, assim com pertinência simultânea às respetivas fontes internacionais e legais<sup>326</sup>.

Os tipos de direitos fundamentais não insertos nas normas constitucionais formais podem, com esta norma de abertura, alcandorar-se ao estalão constitucional, desde que preencham os respetivos parâmetros de reconhecimento, eficácia e âmbito<sup>327</sup>.

---

<sup>325</sup> Cfr. o art. 26º, nº 2, *in fine*, da CRA.

<sup>326</sup> Cfr. a primeira parte do art. 26º, nº 1, da CRA.

<sup>327</sup> Cfr., por todas, as nossas propostas, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, pp. 313 e ss.





## **II**

# **PARTE ESPECIAL**



## CAPÍTULO V

# PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

### § 12º O PRINCÍPIO DO ESTADO DE DIREITO

#### 55. A “luta” liberal pelo Estado de Direito e a sua atual afirmação multidimensional

I. Na ótica do tipo histórico de Estado, *o princípio do Estado de Direito* surge como um dos principais resultados do Constitucionalismo e do Liberalismo, sendo a expressão firme da oposição ao sistema político precedente, com a preocupação essencial pela limitação do poder político, por isso também fundando o Estado Contemporâneo.

O Estado Absoluto, quer na sua fase primeira de fundamentação divina do poder, quer na sua fase última de poder inspirado na doutrina do Despotismo Esclarecido, de todo em todo atendia ao problema da limitação jurídica do poder estadual.

O poder público era criado e executado livremente pelo monarca, que em qualquer momento não só o transformava como inclusivamente em si concentrava os seus diversos momentos de criação, execução e controlo<sup>328</sup>.

II. Este foi o ambiente propício para o aparecimento do princípio do Estado de Direito, mas numa primeira veste de simples *construção*

---

<sup>328</sup> Sobre o Estado Absoluto, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 191 e ss.

*doutrinária*, no fito de reprimir a arbitrariedade do poder monárquico absoluto.

Tal mérito caberia ao autor germânico ROBERT VON MOHL, que na década de trinta do século XIX inovatoriamente o formularia, usando esse nome.

O conceito doutrinário de Estado de Direito *compreendia a limitação jurídica do poder público segundo um conjunto de regras que se impunham externamente ao próprio Estado*.

Foi contra aquele conjunto de situações – em que reinava o puro arbítrio, ainda que se pudessem admitir algumas, mas muito ténues, garantias – que o princípio do Estado de Direito se iria formar, através da sua progressiva densificação, até à respetiva ramificação, extensiva e intensiva, rapidamente saindo do meio germânico e atingindo as latitudes de outras experiências constitucionais.

**III.** Só que não é fácil, nos dias de hoje, e depois de dois séculos de luta pelo Estado de Direito<sup>329</sup>, em que este passou de *Kriegsbegriff* a *Verteidigungsbegriff*, definir o seu significado jurídico-constitucional, tomando em consideração a complexificação que o mesmo foi absorvendo à medida que os sistemas constitucionais foram amadurecendo.

---

<sup>329</sup> Sobre o princípio do Estado de Direito em geral, numa perspetiva simultaneamente teórica e histórica, v., de entre muitos outros, GUSTAV RADBRUCH, *Filosofia do Direito*, 6ª ed., Coimbra, 1979, pp. 347 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 297 e ss., e *Estado*, in DJAP, IV, Lisboa, 1991, pp. 213 e 214; JOHN RAWLS, *Uma Teoria da Justiça*, Brasília, 1981, pp. 180 e ss.; MIGUEL GALVÃO TELES, *Estado de Direito*, in Pol., II, Lisboa, 1984, pp. 1185 e ss.; ANTONIO E. PÉREZ LUÑO, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 2ª ed, Madrid, 1986, pp. 212 e ss.; FRIEDRICH KOJA, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 125 e ss.; INGO VON MÜNCH, *Staatsrecht*, 5ª ed., I, Stuttgart/Berlin/Köln, 1993, pp. 133 e ss.; ALBERT BLECKMANN, *Staatsrecht I*, pp. 185 e ss.; HANS-WOLFGANG ARNDT e WALTER RUDOLF, *Öffentliches Recht*, 10ª ed., München, 1984, pp. 31 e ss.; THEODOR MAUNZ e REINHOLD ZIPPELIUS, *Deutsches Staatsrecht*, 29ª ed., München, 1994, pp. 84 e ss.; THEO ÖHLINGER, *Verfassungsrecht*, pp. 202 e ss.; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 383 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 96 e ss., e II, pp. 1463 e ss., *Arrendamento urbano, Constituição e Justiça*, Lisboa, 2004, pp. 56 e ss., *Rule of Law in Constitutional State: main features and the experience of Portugal*, in AAVV, *Proceedings of International Academic Conference Commemorating the 61st Anniversary of the Korean Constitution*, Seoul, 2009, pp. 391 e ss., *Manual de Direito Constitucional*, II, 4ª ed., Coimbra, 2011, pp. 791 e ss., *O Estado Constitucional Contemporâneo...*, pp. 14 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 93 e ss., e pp. 243 e ss.

Havia, porém, uma lógica de fundo que já permitia intuir bastante do sentido íntimo do princípio do Estado de Direito e que se mantém plenamente atual: *a ideia de que a atuação do Estado, ou do poder político em geral, longe de se desenvolver fora do Direito, se lhe devia submeter.*

Com isso se proscreveu, taxativamente, *o arbítrio como critério de atuação do Estado, o mesmo se substituindo pela ideia de racionalidade decisória*, de acordo com a vertente organizatória que este princípio jurídico-constitucional obviamente comporta.

IV. Esta dimensão da limitação formal do Estado pelo Direito, embora já de si importante, mostrava-se, contudo, bastante insuficiente e sobretudo muito empobrecedora se vistas as potencialidades materiais que depois se extrairiam deste mesmo princípio.

Daí que rapidamente se tivesse caminhado rumo à consagração de uma *dimensão material do princípio do Estado de Direito*, pela qual se coloca igualmente em relevo um conjunto de limitações que internamente contêm o poder do Estado.

Assim se abriria o princípio do Estado de Direito ao Estado-Sociedade, para além da sua aplicação óbvia no domínio do Estado-Poder: *a proteção dos direitos fundamentais, como as diversas limitações no modo de atuação do poder na sua relação com os cidadãos.*

À dimensão material do princípio do Estado de Direito ainda se juntaria uma *dimensão normativa*, transparecendo o objetivo de enquadrar o poder público no seio das novas exigências impostas pelo Constitucionalismo na construção do sistema jurídico em geral.

V. O estágio atual da evolução do princípio do Estado de Direito – para a qual têm contribuído, concorrentemente, a Doutrina e a Teoria do Direito Constitucional – assenta, pois, numa *pluralidade de elementos* que concretizam a ideia geral de que o poder público está submetido a regras que disciplinam a sua atuação, não atrabiliária, mas limitada por padrões que não podem ser voluntaristicamente manipulados pelo próprio poder público<sup>330</sup>.

Deste modo, se cristalizariam *três indesmentíveis facetas deste princípio*, a beneficiar, em razão das aceções específicas de cada Direito Constitucional Positivo, de diversos graus de desenvolvimento:

<sup>330</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 794 e ss.

- uma dimensão *material*, transcendente ao poder público, que se lhe impõe segundo uma axiologia que o próprio poder público não controla e não elabora, antes lhe devendo obediência;
- uma dimensão *normativa*, que se revela num particular arranjo do Ordenamento Jurídico Estadual ao nível das fontes normativas, com uma função específica a atribuir à Constituição;
- uma dimensão *organizatória*, que exprime a necessidade de a limitação desse poder público agir através de uma sua específica distribuição pelos órgãos públicos, sobretudo realçando-se o papel da vertente do controlo da constitucionalidade do mesmo<sup>331</sup>.

É assim que os textos constitucionais, um pouco por todo o Mundo, mais ou menos generosamente, mais ou menos tecnicamente, vão consagrando não apenas as nomenclaturas do “Estado de Direito”, nas respetivas partes introdutórias, como positivando, nos lugares próprios, diversos indicadores que assinalam o acolhimento do correspondente princípio.

No século XX, é justo ver na LF um excelso contributo no reconhecimento deste princípio, não apenas previsto na sua primeira parte, sendo também possível deparar com o mesmo princípio em vários outros pontos do respetivo texto.

Foi, na verdade, a partir deste texto constitucional, seguido de um inestimável desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial, que irradiaria uma nova conceção do princípio do Estado de Direito, posteriormente acolhida noutras Constituições de todo o Mundo.

## 56. Angola como Estado de Direito e os seus princípios

I. O princípio do Estado de Direito constitucionalmente relevante na CRA apresenta-se com *múltiplas facetas*, em grande parte mercê do desenvolvimento que o conceito foi beneficiando desde que surgiu, pela primeira vez, no século XIX, sendo hoje praticamente total a sua positivação.

*A ideia básica da subordinação do Estado ao Direito, com exclusão do arbítrio, encontra-se expressa no preâmbulo e em vários outros preceitos constitucionais.*

---

<sup>331</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, p. 98.

Para o leitor atento do texto constitucional, *não podem restar quaisquer dúvidas a respeito da qualificação do Estado de Angola como um verdadeiro Estado de Direito*<sup>332</sup>.

II. Essa é uma qualificação que logo o preâmbulo da nova CRA não deixa de mencionar explicitamente, e em duas ocasiões:

- “Destacando que a Constituição da República de Angola se filia e enquadra directamente na já longa e persistente luta do povo angolano, primeiro, para resistir à ocupação colonizadora, depois para conquistar a independência e a dignidade de um Estado soberano e, mais tarde, para edificar, em Angola, um Estado Democrático de Direito e uma sociedade justa”<sup>333</sup>; e
- “Reafirmando o nosso comprometimento com os valores e princípios fundamentais da Independência, Soberania e Unidade do Estado Democrático de Direito...”<sup>334</sup>.

III. Por seu turno, o articulado do texto constitucional identicamente reflete a preocupação pela consagração de um regime de Estado de Direito, formalmente assumido como tal.

O Título I do texto da CRA, reservado aos *Princípios Fundamentais*, inclui essa qualificação *num dos preceitos iniciais*, com a precisa epígrafe de “Estado Democrático de Direito”, ao estipular-se que “A República de Angola é um Estado Democrático de Direito...”<sup>335</sup>.

---

<sup>332</sup> Assim, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Língua Portuguesa – Caminhos...*, pp. 251 e ss.; CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa...*, pp. 385 e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 77 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 179 e ss.; ONOFRE DOS SANTOS, *Direito Constitucional*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014, pp. 168 e ss.

Diferente é a posição de JORGE MIRANDA (*A Constituição de Angola de 2010*, p. 19), para quem fica esta dúvida: “Resta saber se agora foi um último passo ou se mais algum terá de ser tentado até se alcançar um Estado Democrático de Direito à medida de Angola”.

<sup>333</sup> § 5º do preâmbulo da CRA.

<sup>334</sup> § 12º do preâmbulo CRA.

<sup>335</sup> Art. 2º, nº 1, parte inicial, da CRA.

No Título VII, sobre *Garantias da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*, considera-se como limite material da revisão constitucional “o Estado de Direito...”<sup>336</sup>.

IV. Observando a realidade angolana do ponto de vista do funcionamento das instituições, não obstante algumas dificuldades próprias de um país em vias de desenvolvimento a um bom ritmo, do mesmo modo se conclui que a caracterização constitucional do Estado de Direito tem plena adesão à realidade, nos seus múltiplos enfoques<sup>337</sup>.

É isso o que se pode ver no âmbito do poder judicial, que se tem revelado independente, cumprindo os órgãos constitucionais o princípio da separação e equilíbrio dos poderes.

É isso o que se pode ver no tocante à protecção dos direitos fundamentais, com um consenso geral a respeito do exercício das liberdades fundamentais, *maxime* no plano político e da comunicação social.

V. A consideração conjunta das diversas dimensões que o princípio do Estado de Direito foi integrando, no seu percurso ao longo de dois séculos de Constitucionalismo, e na passagem do Estado Liberal ao Estado Social, permite sintetizar os seguintes sub-princípios que melhor o densificam:

- o princípio da dignidade da pessoa humana;
- o princípio da juridicidade e da constitucionalidade;
- o princípio da separação de poderes;
- o princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança;
- o princípio da igualdade;
- o princípio da proporcionalidade.

Vejamos cada um deles na sua específica projecção no texto constitucional de Angola.

---

<sup>336</sup> Art. 236º, al. f), da CRA.

<sup>337</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Língua Portuguesa – Caminhos...*, pp. 252 e 253.



## 57. O princípio da dignidade da pessoa humana

I. O *princípio da dignidade da pessoa humana*<sup>338</sup>, como relevante manifestação material do princípio do Estado de Direito, significa, de um modo geral, que a pessoa é colocada como o fim supremo do Estado e do Direito.

Esta conceção geral visivelmente encontra nos direitos fundamentais a sua grande consagração, dado ser esta categoria o instrumento técnico-jurídico que melhor se adequa à garantia dos valores que ela transporta.

A dignidade humana como critério de fundamentação do Direito em geral, e dos direitos fundamentais em particular, parte das características da (i) liberdade e da (ii) racionalidade da pessoa, antropológicamente sustentada numa (iii) inserção social, garantindo o seu (iv) desenvolvimento pessoal<sup>339</sup>.

II. Essa é uma resposta que pode ser melhor conferida no seio de uma mais vasta *conceção jusnaturalista do Direito*, a qual se assume como decorrendo da objetividade da natureza humana não voluntariamente criada e, por isso<sup>340</sup>, imutável em face de circunstancialismos de tempo e de lugar.

---

<sup>338</sup> Para uma conceção acerca da dignidade da pessoa humana em geral, ainda que com entendimentos diversificados, v. GIORGIO DEL VECCHIO, *Lições de Filosofia do Direito*, 5ª ed., Coimbra, 1979, pp. 567 e ss.; JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *La dignidad de la persona*, Madrid, 1986, pp. 24 e ss., e pp. 111 e ss.; FRANCO BARTOLOMEI, *La dignità umana como concetto e valore costituzionale – saggio*, Torino, 1987, pp. 7 e ss.; PETER HÄBERLE, *Das Menschenbild im Verfassungsstaat*, Berlin, 1988, pp. 32 e ss.; ALVARO D'ORS, *Derecho y sentido común – siete lecciones de derecho natural como limite del derecho positivo*, Madrid, 1995, pp. 111 e ss.; MIGUEL ANGEL ALEGRE MARTÍNEZ, *La dignidad de la persona – como fundamento del ordenamento constitucional español*, León, 1996, pp. 81 e ss.; PAULO OTERO, *Lições de Introdução ao Estudo do Direito*, I, 1º t., Lisboa, 1998, pp. 54 e ss., *Personalidade e identidade pessoal e genética do ser humano: um perfil constitucional da Bioética*, Coimbra, 1999, pp. 43 e ss., e *Instituições Políticas e Constitucionais*, I, Coimbra, 2007, pp. 179 e ss.; JOSÉ MANUEL CARDOSO DA COSTA, *O princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição e na jurisprudência do Tribunal Constitucional*, in AAVV, *Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*, São Paulo, 1999, pp. 193 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução...*, I, pp. 193 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Vida humana pré-natal, aborto e Constituição*, Lisboa, 2009, pp. 13 e ss., e *Manual...*, II, pp. 798 e ss.

<sup>339</sup> Sobre o princípio da dignidade da pessoa humana no contexto do Estado de Direito, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 798 e ss.

<sup>340</sup> Da nossa parte, perfilhamos uma conceção jusnaturalista de tipo *realista*, radican- do na natureza das coisas, na qual se encontram um conjunto de limites objetivos e

O ideal de justiça que o Direito Positivo deve alcançar acarreta que o desrespeito daquele determine a desobrigação perante tal lei, assim considerada injusta<sup>341</sup>.

**III.** Nessa concepção da dignidade da pessoa humana, a *pessoa* que se torna o centro da pauta de valores assume-se nestas quatro vertentes<sup>342</sup>:

- é a *pessoa concreta* e não o indivíduo abstrato do Liberalismo oitocentista – a pessoa situada na História e não fora dela, vivendo no seu tempo e sentindo um conjunto de necessidades de ordenação social<sup>343</sup>;
- é a *pessoa solidária* porque *homo homini persona*<sup>344</sup> e não alguém geometricamente igualizado num cenário facticamente distorcido – a pessoa que está em relação com os outros, com um desejo constante

externos ao sentido do Direito, independentes do reconhecimento feito a partir do sujeito e que, portanto, este, mesmo unanimemente, não pode manipular.

Como afirma BLANDINE BARRET-KRIEGL (Les *droits de l'homme et le Droit Naturel*, Paris, 1989, p. 94), “...o fundamento do Direito Natural deve estar menos inscrito na sociedade ou no sujeito e mais na humanidade”, depois concluindo, no campo específico dos direitos do homem (Les *droits de l'homme...*, p. 99), que “O destino jurídico dos direitos do homem passa pelo futuro de uma filosofia da lei natural e hoje (...) por uma crítica da filosofia do sujeito”.

<sup>341</sup> Como explicita MÁRIO BIGOTTE CHORÃO (*Justiça*, in Pol., III, Lisboa, 1985, p. 921), “À luz desta doutrina pode, enfim, afirmar-se que a lei positiva que contraria um mandato ou proibição natural é uma lei injusta, oposta ao Direito Natural, em rigor, simples aparência de lei, desprovida da essência da jurisdição; em face dela justificam-se a desobediência cívica, a resistência passiva e ativa e, sendo caso disso, a revolta”.

<sup>342</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 802 e ss.

<sup>343</sup> Com o previsível perigo bem assinalado por A. CASTANHEIRA NEVES (*A revolução e o Direito*, Lisboa, 1976, p. 147): “Este primeiro ponto implica, portanto, o perigo, com base no erro apontado, quer de não ser atribuído a cada homem (ou de lhe ser subtraído) aquele indispensável *quantum* de ter (como condição de ser), quer de se ver ele completamente assimilado à *praxis* da situação (em negação do seu autónomo transcender), pois nos dois casos não virá à consciência do seu próprio *poder ser*”.

<sup>344</sup> Isso impressivamente nos recordando ALVARO D’ORS, *Derecho...*, p. 112. Como frisa RITA AMARAL CABRAL (*A eficácia externa da obrigação...*, pp. 19 e 20), “...o direito social pretende regular relações de cooperação entre os homens agrupados no seio da comunidade e, conseqüentemente, interdependentes. À luz desta nova forma de pensar o mundo e a vida, o homem e as suas conexões com a realidade e o Direito, o acento comunitário e o sentido da solidariedade social passam, no plano jurídico, a constituir as marcas mais características da nossa época”.

- promoção social, em que o Direito está atento às desigualdades reais (e não só da lei) através da consagração de direitos de natureza social;
- é a *pessoa-fim* e não a pessoa-instrumento como nos transpersonalismos, de direita e de esquerda, que o século XX infelizmente conheceu – a pessoa que se assume como a finalidade última do Direito e do Poder<sup>345</sup>, que não pode ser secundarizada em nome de bens coletivos que espezinhem a sua dignidade elementar;
  - é a *pessoa-essência* e não a pessoa-existência, *in fieri*, que se vai construindo ao sabor da vida e da história pessoal – a pessoa como ser humano, que postula sempre certos direitos, não se moldando ao sabor de conjunturas ou de evoluções de vida, mais ou menos ocasionais<sup>346</sup>.

IV. A preservação da dignidade da pessoa humana está ainda indissolúvelmente ligada à concepção que se tenha acerca da Constituição, que a deve refletir, se bem que à mesma não possa confinar-se.

Sem dúvida que o alargamento das matérias que são consideradas constitucionais – para além das tarefas específicas que se lhe assinalam de racionalização do poder e de garantia dos direitos fundamentais – determina que, hoje, o conceito de Constituição seja um *conceito pluralista*, que tendo a âncora da dignidade da pessoa nela não possa esgotar-se, conceito de Constituição que se abre a várias relevantes dimensões<sup>347</sup>:

- (i) é um *conceito suprapositivo* – na medida em que precipite orientações metapositivas, de raiz axiológica;
- (ii) é um *conceito normativo-legalista* – na medida em que expresse uma dada concepção de poder e de organização da sociedade, segundo opções políticas inteiramente livres;
- (iii) é um *conceito de raiz sociológica* – na medida em que reflita a consciência social dominante.

---

<sup>345</sup> No vocábulo sugerido por GUSTAV RADBRUCH, *Filosofia...*, pp. 123 e ss. Cfr. também GIORGIO DEL VECCHIO, *Lições...*, pp. 565 e ss.

<sup>346</sup> Para tal de novo nos alertando A. CASTANHEIRA NEVES (*A revolução...*, p. 147): “Em segundo lugar, o erro de pensar (...) que o homem se reduz às suas circunstâncias, ou melhor, à sua situação, e que por ela se define, que é simplesmente e sempre um «homem situado»”.

<sup>347</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 805 e 806.

V. A colocação da dignidade da pessoa humana no contexto jurídico-constitucional, em estreita associação com a positivação dos direitos fundamentais<sup>348</sup>, preenche, por seu turno, diversas funções, lembrando cinco perspectivas fundamentais, que do mesmo modo funcionam como funções atribuídas aos princípios constitucionais em geral<sup>349</sup>:

- uma *função legitimadora* – que realça o seu papel de “porta para a eternidade”, colocando o Direito Positivo sob a alçada do Direito Supra-Positivo, aí fundamentando as suas soluções materiais e, desse jeito, impedindo a sua livre disponibilidade, vedando o “Não-Direito” (*Nicht-Recht*) ou o “Torto”<sup>350</sup>; esse é um conteúdo que se afirma segundo uma *conceção personalista* – nem individualismo, como no tempo liberal, nem transpersonalismo, como nos regimes totalitários, de direita e de esquerda – *do Direito, servindo a pessoa humana, concreta e socialmente situada*<sup>351</sup>;
- uma *função positivadora* – que se espelha, apesar do seu caráter transcendente, como critério de consagração de direitos fundamentais, na ausência ou mesmo contra, se necessário, as normas do Direito Positivo, ultrapassando, portanto, uma mera noção filosófica ou valorativa, para penetrar na realidade histórica; a dignidade da pessoa humana é invocável como *fonte direta de alguns direitos fundamentais*, cuja violação traz a invalidade ou a ilegitimidade – consoante haja ou não o reconhecimento positivo de tal critério – das normas infratoras; e isto, como realça JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, simultaneamente numa dimensão positiva e negativa: positiva, quando permite determinados comportamentos, e negativa, quando veda certas condutas em preterição dessa mesma dignidade<sup>352</sup>;

<sup>348</sup> A qual, por sua vez, assume – como explicita GOTTFRIED DIETZE (*Über Formulierung der Menschenrechte*, Berlin, 1956, pp. 23 e ss.) – três primordiais papéis: de (i) *publicitação*, de (ii) *concretização* e de (iii) *estabilização* dos direitos fundamentais que formula.

<sup>349</sup> Cfr. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *La dignidad...*, pp. 87 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, p. 397, e *Manual...*, I, pp. 806 e ss.

<sup>350</sup> Cfr. GIORGIO DEL VECCHIO, *Lições...*, pp. 353 e ss.

<sup>351</sup> E que, como afirma RUI MACHETE (*Os direitos do homem no Mundo*, Lisboa, 1978, p. 45), “Não há ideologia ou sistema social que detenha o monopólio da garantia desses direitos porque se trata efetivamente de direitos do homem que cada um deverá defender e sobre os quais todos deveremos estar de acordo”.

<sup>352</sup> Cfr. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *La dignidad...*, p. 91.

- uma *função integradora* – que se coloca no plano suplementar da complementação dos catálogos constitucionais de direitos fundamentais; o recurso ao princípio da dignidade da pessoa é possível para a invocação de outros tipos de direitos fundamentais que não tenham logrado obter consagração nesses catálogos, assim se dilatando o elenco dos mesmos;
- uma *função interpretativa* – que se situa, não já no plano das fontes, mas no da determinação das respetivas regras, servindo a dignidade da pessoa de critério interpretativo auxiliar, perante hipóteses de incerteza hermenêutica, em que se regista uma carência acrescida de valoração;
- uma *função prospetiva* – que se explica pelo facto de a dignidade humana, não sendo uma realidade estática, permitir a sua progressiva concretização, forçando ao desenvolvimento do Ordenamento Jurídico no sentido da sua maximização, segundo as circunstâncias sociais e económicas, de acordo com uma conceção temporalmente dependente.

VI. A observação do Direito Constitucional Angolano não permite qualquer dúvida acerca da posição eminente que a dignidade da pessoa humana ocupa na economia global do respetivo texto, com três importantes referências textuais:

- *nos preceitos iniciais*: “Angola é uma República (...) baseada na dignidade da pessoa humana...”<sup>353</sup>;
- *nos preceitos sobre o costume e as autoridades tradicionais*: “É reconhecida a validade e a força jurídica do costume que (...) atente contra a dignidade da pessoa humana”<sup>354</sup>; “O reconhecimento das instituições do poder tradicional obriga as entidades públicas e privadas a respeitarem (...) os valores e normas consuetudinários observados no seio das organizações político-comunitárias tradicionais e que não sejam conflitantes com a Constituição nem com a dignidade da pessoa humana”<sup>355</sup>;

---

<sup>353</sup> Art. 1º, nº 1, segunda parte, da CRA.

<sup>354</sup> Art. 7º da CRA.

<sup>355</sup> Art. 223º, nº 2, da CRA.

- *no preceito sobre os limites materiais de revisão constitucional*: “As alterações da Constituição têm de respeitar o seguinte: a) A dignidade da pessoa humana”<sup>356</sup>.

## 58. O princípio da juridicidade e da constitucionalidade

**I.** O *princípio da juridicidade*, com o que se mostra a vertente normativa do princípio do Estado de Direito, implica que a estruturação do Ordenamento Jurídico fique obedecendo a três características essenciais<sup>357</sup>:

- *ser um sistema jurídico*, organizado e não caótico, dotado de unidade intrínseca;
- *ser um sistema jurídico escalonado ou hierarquizado*, encimado pelo texto constitucional; e
- *ser um sistema jurídico apetrechado com mecanismos de verificação das relações de desconformidade com parâmetros superiores*, podendo eliminá-los.

A aplicação do princípio da juridicidade ao contexto do Direito Constitucional ainda evidencia o *princípio da constitucionalidade* como seu sub-princípio, realçando uma peculiar relação entre a Constituição e a restante Ordem Jurídica.

**II.** *O primeiro aspeto do princípio da juridicidade explicita o sentido sistemático da Ordem Jurídica como conjunto de normas e princípios, revelados através das fontes do Direito, sublinhando-se a sua organização interna, qual “cosmos jurídico” dotado de coerência intrínseca.*

É por isso que este aspeto do princípio da juridicidade requer que uma íntima integração e adequação sistemática ocorra no relacionamento entre os diversos componentes da Ordem Jurídica, sem nunca excluir o Ordenamento Constitucional como sua parcela cimeira<sup>358</sup>.

**III.** *O segundo aspeto do princípio da juridicidade assenta na impossibilidade de só se encontrarem relações de paridade entre as diversas parcelas da Ordem Jurídica,*

<sup>356</sup> Art. 236º, al. a), da CRA.

<sup>357</sup> Sobre o princípio da juridicidade e da constitucionalidade, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 809 e ss.

<sup>358</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 810.

*frisando, no seu lugar, uma ordenação hierárquica em nome de outros tantos critérios necessariamente aplicáveis, como*<sup>359</sup>:

- a importância das matérias reguladas;
- a autoridade dos órgãos que as produzem; ou
- o âmbito subjetivo de aplicação dessas fontes.

IV. *O terceiro aspeto do princípio da juridicidade frisa que, em face da ordenação diferenciada do sistema jurídico, são correspondentemente diversas as relações internormativas que se estabelecem*, delas sobressaindo as relações de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, tal implicando a superioridade da Constituição por referência a outros níveis normativos<sup>360</sup>.

É neste contexto que vale o princípio da constitucionalidade como especificação do princípio da juridicidade, parcialmente atendendo àquelas funções.

Noutros ramos do Direito, como o Direito Administrativo, é também referido o princípio da legalidade, nas relações entre o poder legislativo e o poder administrativo.

V. Para além das alusões gerais feitas pela CRA<sup>361</sup>, é de referir a *direta positivação do princípio da constitucionalidade, quer em termos substantivos, quer em termos adjetivos*:

- *na fórmula de aprovação do preâmbulo*: “Aprovamos a presente Constituição como Lei Suprema e Fundamental da República de Angola”<sup>362</sup>;
- *no preceito sobre o Estado Democrático de Direito*: “A República de Angola é um Estado democrático de Direito que tem como fundamentos (...) o primado da Constituição...”<sup>363</sup>;
- *no preceito específico que tem como epígrafe “Supremacia da Constituição e legalidade”*: “A Constituição é a lei suprema da República de Angola”; “O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade, devendo respeitar e fazer respeitar as leis”; “As leis, os tratados e os

<sup>359</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 810.

<sup>360</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 810 e 811.

<sup>361</sup> Cfr. RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 196 e ss.

<sup>362</sup> Cfr. o último § do preâmbulo da CRA.

<sup>363</sup> Art. 2º, nº 1, da CRA.

demais actos do Estado, dos órgãos do poder local e dos entes públicos em geral só são válidos se forem conformes à Constituição”<sup>364</sup>.

## 59. O princípio da separação de poderes

I. O *princípio da separação de poderes*, numa das mais antigas projeções do princípio do Estado de Direito numa perspetiva organizatória, é dos poucos temas que o tempo e o uso não tornaram gastos e, ao invés, se tem mantido atuante no pensamento político e nos textos constitucionais dos séculos XIX e XX<sup>365</sup>.

Esse percurso não se fez, contudo, sem que assinaláveis mudanças se dessem na transição do Estado Liberal para o Estado Social, fundamentalmente cimentadas pela progressão verificada na proteção dos direitos fundamentais, bem como no alargamento das tarefas materiais do Estado e do poder público em geral.

A conceção da teoria da separação de poderes ficou a dever-se a dois autores que, no século XVIII, definitivamente a popularizariam, ainda que se possam anotar apreciáveis diferenças entre si: JOHN LOCKE e CHARLES SECONDAT DE MONTESQUIEU.

II. Segundo JOHN LOCKE, o poder político devia repartir-se por três distintas funções:

- o *poder legislativo*, enquanto capacidade para emitir leis, a ser entregue ao parlamento como assembleia de representantes;
- o *poder executivo*, enquanto faculdade de aplicação das leis aos casos concretos, através da administração e através dos tribunais, a confiar-se ao rei e ao governo;
- o *poder federativo*, enquanto setor de gestão das relações internacionais do Estado, bem como atinente à segurança do Estado, também a ser cometido ao rei e ao seu governo;
- a “prerrogativa”, não se inserindo neste esquema, que funcionaria como poder residual e ilimitado do rei, para defesa do Estado perante situações anormais<sup>366</sup>.

<sup>364</sup> Art. 6º, nºs 1, 2 e 3, da CRA.

<sup>365</sup> Sobre o princípio da separação de poderes, v., por todos, RAUL ARAÚJO, *O Presidente da República...*, pp. 53 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 811 e ss.

<sup>366</sup> Cfr. JOHN LOCKE, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, 1990, pp. 150 e ss.



Para JOHN LOCKE, o poder legislativo do Estado, o poder supremo, deveria, por seu lado, submeter-se a quatro limites:

- (i) a igualdade de aplicação sem variação de casos particulares, como o rico ou o pobre, o cortesão ou o campesino;
- (ii) a vinculação das leis ao bem do Povo;
- (iii) a necessidade do consentimento do Povo no aumento dos impostos;
- (iv) a impossibilidade da atribuição de poderes legislativos a órgão diverso do Parlamento<sup>367</sup>.

**III.** De acordo com o entendimento de CHARLES LOUIS DE SECONDAT, barão de MONTESQUIEU e de BREDE, adotando também uma separação material das funções do Estado, haveria que numericamente equacionar a existência de três poderes, embora na substância diferentes do proposto por JOHN LOCKE:

- o *poder legislativo*, próximo do de JOHN LOCKE, a atribuir ao Parlamento, segundo o qual se emitiriam os atos legislativos;
- o *poder executivo*, nele se incorporando o poder federativo de JOHN LOCKE, que se traduziria na capacidade da administração interna e externa do Estado, a ser desenvolvido pelo rei e seu governo;
- o *poder judicial*, distinto do poder executivo de JOHN LOCKE, pelo qual se aplicaria o Direito, entregue aos tribunais<sup>368</sup>.

Mas para CHARLES SECONDAT DE MONTESQUIEU, na maior originalidade da sua doutrina, essa divisão seria paralelamente observável numa *perspetiva dinâmica*, em que se estabeleceriam canais de comunicação entre as diversas funções do Estado<sup>369</sup>, porque em cada uma delas se salientaria uma *dimensão institutiva* e uma *dimensão paralisadora* das outras funções<sup>370</sup>:

- a *faculdade de estatuir*, de fazer e dispor ativamente sobre certa matéria (*faculté de statuer*); e

<sup>367</sup> Cfr. JOHN LOCKE, *Segundo Tratado...*, pp. 140 e ss.

<sup>368</sup> Cfr. CHARLES SECONDAT DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, I, Paris, 1979, pp. 294 e ss.

<sup>369</sup> Não contando, para este efeito, a função judicial, que se manteria neutra.

<sup>370</sup> Cfr. CHARLES SECONDAT DE MONTESQUIEU, *De l'esprit...*, I, p. 298.

- a *faculdade de impedir*, de negar a realização ou a consecução de certo ato (*faculté d'empêcher*)<sup>371</sup>.

IV. A *concepção liberal da separação dos poderes* – tal como foi inicialmente arquitetada por estes dois autores, cujas doutrinas os pensadores liberais quase aplicaram à letra – era uma *concepção marcadamente orgânico-funcional*, segundo a qual cada órgão do Estado exerceria uma função do Estado: (i) o órgão parlamentar, a função legislativa, (ii) o órgão executivo, a função administrativa e, (iii) o órgão judiciário, a função jurisdicional. Em diversas latitudes, foi mesmo possível comprovar a experimentação normativo-constitucional desta concepção liberal da separação de poderes<sup>372</sup>.

Porventura mais importante do que identificar o caminho desta separação rígida nas funções do Estado, é explicar que tal concepção correspondeu a uma necessidade sentida – e depois praticada – pelo pensamento liberal de conter o poder régio absoluto até então triunfante.

Acreditava-se que com a dissociação orgânico-funcional entre órgãos e funções se limitaria eficientemente o poder. Parafraseando CHARLES SECONDAT DE MONTESQUIEU, “...le pouvoir arrête le pouvoir”.

V. Sob essa concepção geral, a separação de poderes, quer como teoria política quer como teoria jurídica, desenvolveu-se posteriormente em duas importantes direções, com o escopo comum de defesa do estatuto dos cidadãos frente ao poder político:

- (a) o *primado da lei*, pela qual só se admitiria a intervenção do Estado nos direitos dos cidadãos através de lei prévia, geral e abstrata;
- (b) a *defesa desses direitos em face de atos antijurídicos a cargo de tribunais independentes*, os quais poderiam depreciá-los<sup>373</sup>.

VI. Os acontecimentos que estiveram na gênese do Estado Social do século XX, no plano da separação de poderes, impuseram algumas importantes transformações, sobretudo na ligação entre as funções legislativa e administrativa.

<sup>371</sup> Cfr. CHARLES SECONDAT DE MONTESQUIEU, *De l'esprit...*, I, pp. 298 e 299.

<sup>372</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 814 e ss.

<sup>373</sup> Cfr. NUNO PIÇARRA, *A separação dos poderes na Constituição*, in AAVV, NDAC, Lisboa, 1986, pp. 150 e ss.

Essas alterações, acontecidas tanto no plano funcional como no plano orgânico, contribuiriam para a sua *relativização* enquanto princípio constitucional intemporal<sup>374</sup>, considerando *múltiplos fatores de evolução* que, neste como noutros domínios, cavariam um profundo fosso entre o século XIX e o século XX.

**VII.** Numa ótica *funcional*, a característica da normatividade que era apanágio da função legislativa do século XIX mudaria radicalmente, aparecendo as leis individuais e as leis gerais e concretas.

Razões de intervenção pública, no âmbito do planeamento económico e não só, ditaram uma atitude legiferante dirigente da realidade constitucional<sup>375</sup>.

Assistiu-se também a um recuo do espaço da matéria legislativa, dando-se mais protagonismo à autorregulação social, ao mesmo tempo que se acenou à contratualização legislativa.

**VIII.** Do ponto de vista *orgânico*, a função legislativa deixou de ser monopólio parlamentar, passando a ser partilhada, a diversos títulos, pelo órgão executivo, cumprindo evidenciar as modalidades das competências autorizada, complementar e de necessidade.

Motivos determinantes foram a (i) maior tecnicidade que a lei passou a exigir, em certos termos incompatível com a produção parlamentar, e (ii) a celeridade com que a produção legislativa teve de ser encarada<sup>376</sup>.

Não se pode esquecer, neste contexto, que a substituição do princípio monárquico pelo princípio republicano desmistificaria o fantasma do poder régio, que eventualmente fosse detentor de um poder executivo a conter, uma vez que com o seu desaparecimento – pela substituição, na chefia do Estado, do Rei por um Presidente – ou a atenuação da sua operacionalidade

---

<sup>374</sup> Ou, como refere NUNO PIÇARRA (*A separação dos poderes na Constituição...*, p. 156), o “...princípio da separação dos poderes deixou de ser um dogma de validade intemporal idêntica à do Direito Natural para passar a ser simplesmente parte integrante de uma constituição concreta”.

<sup>375</sup> Cfr. ERNST FORSTHOFF, *Stato di Diritto in trasformazione*, Milano, 1973, pp. 103 e ss.; OTTO BACHOF, *Jueces y Constitución*, Madrid, 1987, pp. 50 e 51; NUNO PIÇARRA, *Separação dos poderes*, in Pol., V, Lisboa, 1987, pp. 700 e 701; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, p. 17, e *Manual...*, III, pp. 386 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 817 e ss.

<sup>376</sup> Falando-se mesmo, a este propósito, de “desparlamentarização” da função legislativa: PAULO OTERO, *O desenvolvimento de leis de bases pelo Governo*, Lisboa, 1997, pp. 79 e 80.

jurídico-constitucional – é o caso das monarquias europeias, nas quais o monarca apenas exerce funções decorativas – já não seria necessário proteger a comunidade de uma atuação que escapulisse do princípio democrático. A legitimidade democrática passou assim a insuflar toda a ação estadual, fazendo o mesmo sentir-se, direta ou indiretamente, nos diversos órgãos de soberania politicamente ativos<sup>377</sup>.

**IX.** Se bem que indubitavelmente os mais relevantes, estes não são os únicos reflexos da atualização da teoria da separação de poderes.

É ainda de referir outros tópicos que têm merecido a atenção dos estudiosos na *novíssima formatação da doutrina da separação de poderes* que está em curso<sup>378</sup>:

- entre o *Estado e as estruturas descentralizadas dotadas de poder legislativo*, pela atribuição de poderes no âmbito da função legislativa às regiões autónomas, concorrentemente com o poder legislativo estadual<sup>379</sup>;
- entre o *Estado-Poder e o Estado-Comunidade*, através dos mecanismos referendários, cada vez mais precisos e específicos, interferindo diretamente na produção normativa, para alguns verdadeiros atos jurídico-públicos;
- entre o *Estado-Poder e o Estado-Comunidade*, corporativamente constituído, através dos mecanismos de concertação legislativa, em que se presencia a progressiva contratualização das decisões legislativas;
- entre a *maioria e a oposição*, por força da democratização generalizada dos órgãos legislativos e executivos, observando-se que as grandes contraposições políticas estão necessariamente relacionadas com o sistema partidário.

Apesar de todas essas transformações, os órgãos parlamentares mantiveram sempre – ainda que, nos termos de cada Direito Constitucional Positivo, sujeito a diversos posicionamentos, mais ou menos generosos – o *primado da competência legislativa, que os torna, no exercício dessa função do Estado, os órgãos mais importantes na constelação dos que se admitem à respetiva partilha*.

<sup>377</sup> Cfr. NUNO PIÇARRA, *Separação dos poderes*, p. 701.

<sup>378</sup> Como propõe GEORG JELLINEK (*L'État...*, II, pp. 327 e ss.), ou como recorda CRISTINA M. M. QUEIROZ (*Os atos políticos no Estado de Direito*, Coimbra, 1990, p. 100), referindo-se, simultaneamente, à divisão vertical, temporal e social de poderes.

<sup>379</sup> Cfr. NUNO PIÇARRA, *Separação dos poderes*, p. 701.

As razões desse primado são várias: desde o mero resquício histórico ao facto de o procedimento legislativo ser público, passando pela legitimidade democrática direta que usufruem.

Sinal seguro do primado da função legislativa é, indiscutivelmente, a reserva de legiferação nas matérias mais importantes para a sociedade que muitos textos constitucionais preveem.

X. A separação de poderes no século XX, por tudo isto, deixou de ser uma separação matematicamente firmada num esquema orgânico-funcional, mas permitiu a dissociação entre a *perspetiva material ou objetiva* – na qual se avaliam as características do tipo de intervenção jurídica que se quer – e a *perspetiva formal ou organizatória* (ou ainda subjetiva) – em que se atende ao órgão do Estado que fica incumbido de a exercer, segregando os correspondentes atos.

Neste contexto, a *separação de poderes ganha uma nova efetividade através da função jurisdicional*, num “Estado de jurisdição executor da Constituição”<sup>380</sup>.

A separação de poderes no século XX esteia-se, portanto, recordando a velha contraposição *gubernaculum-iurisdictio*, sobretudo entre a *função decisória*, de um lado, e a *função de controlo*, do outro lado, esta ainda assumindo uma faceta de controlo da própria constitucionalidade<sup>381</sup>.

Por isso mesmo, como refere HANS Kelsen, terá mais sentido falar em “distribuição de poderes” do que em “separação de poderes”<sup>382</sup>.

XI. É toda esta gradual, mas complexa, sedimentação do princípio da separação de poderes que a CRA consagra, em preceito que lhe está especificamente dedicado, com a epígrafe “Órgãos de soberania”: “Os órgãos de soberania devem respeitar a separação e interdependência de funções estabelecidas na Constituição”<sup>383</sup>.

Do mesmo modo este princípio foi especificamente erigido a limite material de revisão constitucional: “As alterações da Constituição têm de

<sup>380</sup> NUNO PIÇARRA, *A separação dos poderes na Constituição...*, p. 163, e *Separação dos poderes*, p. 706.

<sup>381</sup> Cfr. as críticas de OTTO BACHOF, *Jueces...*, pp. 57 e ss.

<sup>382</sup> Cfr. HANS Kelsen, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, p. 390.

<sup>383</sup> Art. 105º, nº 3, da CRA.

respeitar o seguinte: (...) j) A separação e interdependência dos órgãos de soberania”<sup>384</sup>.

A exemplificação prática desta conceção da separação e interdependência de poderes afere-se no relacionamento entre os diversos órgãos de soberania, no plano estadual, e entre o Estado e as outras instâncias dotadas de parcelas do poder público.

O posterior estudo da organização do poder político dos Títulos IV e seguintes da CRA dará conta desta preocupação, estando muito distante de qualquer conceção oitocentista da separação de poderes.

## 60. O princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança

**I.** *O princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança*, a despeito do seu extenso conteúdo, é também chamado a integrar o princípio do Estado de Direito, devendo ser desdobrado em duas distintas vertentes:

- *o princípio da segurança jurídica*, exigindo a publicidade nos atos do poder público, assim como a clareza e a determinabilidade das fontes do Direito; e
- *o princípio da proteção da confiança*, requerendo que o quadro normativo vigente não mude de modo a frustrar as expectativas geradas nos cidadãos acerca da sua continuidade, com a proibição de uma intolerável retroatividade das leis, assim como a necessidade da sua alteração em conformidade com as expectativas que sejam constitucionalmente tuteladas<sup>385</sup>.

**II.** *O princípio da segurança jurídica implica a necessidade da publicitação das decisões jurídico-públicas, não podendo haver decisões de surpresa*, princípio que assim “...proíbe os atos normativos secretos contra os quais (os cidadãos) não se podem defender”<sup>386</sup>.

Para além disso, com a publicação, cumpre-se também outra vertente da segurança jurídica, não já a da publicidade da regulação jurídica, mas a

<sup>384</sup> Art. 236º, al. j), da CRA.

<sup>385</sup> Sobre estes princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 821 e ss.

<sup>386</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 947. Cfr. também PALOMA BIGLINO CAMPOS, *La publicación de la ley*, Madrid, 1993, p. 27; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 822 e ss.

da clareza e da certeza do sentido dessa regulação<sup>387</sup>, assim se tornando mais objetivo o sentido das fontes do Ordenamento Jurídico<sup>388</sup>.

**III.** Nem sequer deixa de ser curioso verificar que a temática da publicitação dos atos de poder público marcou bem a História das Fontes do Direito em dois momentos decisivos<sup>389</sup>:

- primeiro, *na estruturação do Estado Romano*, no qual a elaboração da Lei das XII Tábuas representou a passagem de um Ordenamento Religioso desconhecido (dos *mores maiorum*) a um Ordenamento Jurídico<sup>390</sup> de tipo civil, social e conhecido;
- depois, *na construção do Estado Contemporâneo*, no qual a publicitação dos atos de poder público desempenhou um papel determinante na ereção do Estado de Direito contra o arbítrio, permitindo a inteira previsibilidade nos comportamentos juridicamente relevantes.

**IV.** Essa importância do cumprimento do princípio da publicitação dos atos do poder público fica bem patente, aliás, nas consequências para a sua violação na modalidade específica da respetiva não “publicação”.

---

<sup>387</sup> Cfr. PALOMA BIGLINO CAMPOS, *La publicación...*, p. 26 e 27, realçando o facto de “...a publicação ser, em primeiro lugar, uma garantia objetiva do próprio ordenamento, destinada a fixar, de forma autêntica e permanente, o conteúdo da própria norma”.

<sup>388</sup> Pode também sublinhar-se a existência – paralelamente a esta *função garantística*, de cunho francês, que a publicação dos atos do poder público inequivocamente desempenha – de uma *função técnica* de aperfeiçoamento da expressão da vontade do Estado, de influência germânica, que com aquela pacificamente convive. Cfr. as explicações de PALOMA BIGLINO CAMPOS, *La publicación...*, p. 27.

<sup>389</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 822 e 823.

<sup>390</sup> A Lei das XII Tábuas revestiu-se de uma importância extrema para a cognoscibilidade jurídica, passando-se de um Direito fundado nos *mores maiorum* a um Direito conhecido e amplamente certo, não dependente de uma jurisprudência “sacerdotalista”.

Isso mesmo é impressivamente ilustrado por um trecho do Digesto (D.1.2.2.3 e 4): “Depois de expulsos os reis por uma lei tribunicia, todas aquelas leis caíram em desuso e o povo romano começou pela segunda vez a reger-se mais por um direito incerto e por algum costume do que por lei dada e suportou isto quase vinte anos. Para que isto não durasse mais tempo, em seguida, decidiu-se publicamente nomear dez pessoas para ir pedir leis às cidades gregas com a finalidade de que Roma se baseasse em leis, as quais, uma vez escritas em tábuas de marfim, foram colocadas na praça pública para que pudessem conhecer-se mais claramente...”.

Ela vem a ser a da *ineficácia* dos mesmos, sendo isso o que foi concretizado pela *Lei da Publicação e do Formulário dos Diplomas Legais* (LPFDL), que faz depender a vigência dos atos jurídico-públicos – de todos os atos jurídico-públicos – da sua prévia publicação no *Diário da República*: “Os actos sujeitos à publicação oficial, nos termos da Constituição e da lei, só se tornam juridicamente eficazes após a sua publicação no *Diário da República*”<sup>391</sup>.

Aquela consequência da violação do dever de publicitação no jornal oficial é puramente extrínseca aos atos<sup>392</sup>, tendo a vantagem de, após suprida a omissão da publicação, os seus efeitos vigorarem normalmente.

V. A contrapartida da obrigatoriedade da publicitação dos atos jurídico-públicos, nos termos constitucionais e legais, é a da necessidade de as pessoas da comunidade política não poderem invocar o desconhecimento da lei para se eximirem ao respetivo cumprimento.

O CC é, a este propósito, até bastante incisivo, ao estipular que “A ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas”<sup>393</sup>.

Contudo, esta não é uma regra geral porque em matéria criminal, ou equivalente, a ignorância da lei pode ser relevante para uma situação de erro de Direito, em que se pode desculpar a violação da lei.

VI. O debate em torno da publicitação dos atos do poder público não está hoje mais restringido à questão da divulgação no jornal oficial que a estrutura administrativa do Estado regularmente mantém operacional.

Têm sido muitos os outros esquemas de divulgação do sentido da norma que se vai produzindo, quer através dos meios de comunicação social, quer através dos mecanismos internéticos.

Todavia, por uma questão de fiabilidade do sistema, e não obstante o importante papel que tem sido desempenhado por aqueles meios, é ainda a divulgação pelo jornal oficial o mecanismo considerado obrigatório.

VII. O princípio da proteção da confiança pretende instituir um clima de estabilidade entre o poder público e os cidadãos destinatários dos respetivos atos.

<sup>391</sup> Art. 1, n.º 1, da LPFDL.

<sup>392</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *O valor jurídico do ato inconstitucional*, I, Lisboa, 1988, p. 277; J. PALOMA BIGLINO CAMPOS, *La publicación...*, pp. 64 e ss.; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENÇÃO, *O Direito...*, pp. 299 e ss.

<sup>393</sup> Art. 6.º do CC.



*Essa relação de confiança relaciona-se com o problema da aplicação prospetiva ou retroativa daqueles atos jurídico-públicos, numa questão que acaba por ser distinta da questão geral da aplicação no tempo das fontes constitucionais*<sup>394</sup>.

Do que se trata agora é de observar as orientações que o Direito Constitucional projeta nas outras fontes do Ordenamento Jurídico, com o objetivo de prosseguir este clima de confiança.

**VIII.** Tal como já sucedeu com a matéria das fontes do Direito em geral, também o CC contém disposição sobre a matéria: “A lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroativa, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular”<sup>395</sup>.

Porém, trata-se de uma perspectiva errada, tanto metodológica como normativamente falando, porque em Estado de Direito a quem se comete tal função é ao texto constitucional, não a uma codificação civil, por mais perfeita e completa que seja.

A função desta norma do CC é, quando muito, interpretativa na dúvida acerca do sentido que se possa atribuir ao preciso momento da entrada em vigor de qualquer fonte em apreço<sup>396</sup>: só se a fonte infraconstitucional não estipular o alcance da sua vigência, pode daqui inferir-se um entendimento específico.

**IX.** É assim que na CRA encontramos a solução para o problema, dado que o CC não tem força constitucional e deve subordinar-se aos ditames que daquela derivam.

*O princípio geral do Direito Constitucional Angolano é o de que se admite a aplicação retroativa dos atos de poder público, não havendo indicações genéricas no sentido dessa proibição*<sup>397</sup>, com isso se mostrando a ambivalência – prospetiva e retroativa – dos atos jurídico-públicos ou das fontes normativas em geral.

<sup>394</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 825 e ss.

<sup>395</sup> Art. 12º, nº 1, do CC.

<sup>396</sup> Sobre o alcance da aplicação no tempo das fontes normativas segundo o art. 12º do CC de Portugal, que é idêntico ao de Angola, v. J. BATISTA MACHADO, *Introdução ao Direito...*, pp. 231 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Arrendamento urbano...*, pp. 37 e ss.

<sup>397</sup> Ao contrário da máxima romana segundo a qual, algo poeticamente, se dizia *Ianus in legibus non placuit*. Aquela verificação pode, contudo, ser criticada porque o Direito, por essência, só deve ter efeitos futuros – e nunca efeitos passados – se pretende levar a cabo,

A razão de ser para se poder afirmar a existência deste princípio reside no facto de a atribuição de poder normativo às fontes de Direito que a CRA estabelece não ser feita com qualquer limitação de aplicação temporal, pressupondo-se que a concessão de um poder normativo – legislativo ou qualquer outro – sem qualquer restrição deste teor implica a concomitante concessão de uma liberdade de aplicação no plano da eficácia temporal dos respetivos atos jurídico-públicos.

X. Unicamente encontramos algumas limitações parcelares quando estamos em face de realidades determinadas, as quais incluem, pelo menos, estes dois casos:

- a *irretroatividade das leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias*: a qual se dirige diretamente aos atos legislativos e aos atos executórios desses atos legislativos, abrangendo os diversos graus possíveis de retroatividade, da máxima à mínima<sup>398</sup>; e
- a *irretroatividade da lei penal incriminadora*: expressamente reconhecida na CRA<sup>399</sup>, com larga tradição depois do dealbar do Constitucionalismo, aplicando-se tanto à descrição dos factos típicos como à imposição das penas, a qual admite qualquer grau de retroatividade<sup>400</sup>.

Em contrapartida, casos há em que a CRA impõe a aplicação retroativa de fontes normativas, em atenção a especiais características, como sucede no caso da lei penal posterior mais favorável em relação a factos regulados por lei penal anterior mais gravosa: “...aplicando-se retroativamente as leis penais de conteúdo mais favorável ao arguido”<sup>401</sup>.

XI. Além destas indicações particulares de tipo impositivo, o princípio do Estado de Direito pode ser diretamente invocado, fora daqueles casos, quando fica em causa a proteção da confiança, com base na aplicação

---

eficazmente, a sua missão ordenadora, por definição só possível, **pelo menos no plano comportamental**, perante atuações cujo significado jurídico antecipadamente se conheça.

<sup>398</sup> Cfr. o art. 57º, nº 2, da CRA.

<sup>399</sup> Cfr. LUZIA BEBIANA DE ALMEIDA SEBASTIÃO, *Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de norma penal revogada*, in RFDUAN, Luanda, nº 13 de 2013, pp. 51 e ss.; GRANDÃO RAMOS, *Direito Penal*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014, p. 385.

<sup>400</sup> Cfr. o art. 65º, nºs. 2, 3 e 4, da CRA.

<sup>401</sup> Art. 65º, nº 4, *in fine*, da CRA.

retroativa de fontes normativas, alargando os âmbitos proibitivos que dali resultam.

A aplicação deste princípio da proteção da confiança tem-se apoiado em dois requisitos fundamentais:

- por um lado, *a frustração de legítimas expectativas criadas*, que se traduz na mudança de regimes jurídicos previamente estabelecidos, em conexão direta com o recorte das posições jurídicas dos cidadãos;
- por outro lado, *a necessidade de essa mudança ser legítima em função de um forte interesse público que a justifique*, não podendo ser o produto de uma vontade arbitrária, discricionária ou mesmo caprichosa, apresentando-se neste caso como excessiva.

Nesta vertente, *o princípio do Estado de Direito tem uma óbvia implicação com a aplicação das leis no tempo, impondo limitações à sua aplicação retroativa.*

Por força deste princípio, *certas aplicações retroativas – e não todas elas – ficam sendo ilegítimas, proscrevendo-se a modificação das legítimas expectativas dos cidadãos.*

Em que condições? Precisamente quando configurem hipóteses de prepotência ou arbítrio do poder público, surgindo aos olhos da comunidade como caprichosas e desprovidas de justificação material bastante.

## 61. O princípio da igualdade

I. O *princípio da igualdade* é ainda realidade forçosamente presente no amplo princípio do Estado de Direito, desta feita voltando a ter uma incidência material<sup>402</sup>.

Só que o princípio da igualdade em muito transcende a dimensão constitucional, situando-se como *um dos princípios constitutivos da ideia de sistema jurídico*, sem a qual o mesmo nem sequer poderia conceber-se<sup>403</sup>.

---

<sup>402</sup> Sobre o princípio da igualdade, v. JOÃO MARTINS CLARO, *O princípio da igualdade*, in AAVV, NDAC, Lisboa, 1986, pp. 31 e ss.; CARMEN LÚCIA ROCHA, *O princípio constitucional da igualdade*, Belo Horizonte, 2004, *passim*; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 835 e ss.

<sup>403</sup> Assim, CLAUS-WILHELM CANARIS, *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*, Lisboa, 1989, pp. 9 e ss.

De resto, a CRA, não obstante a localização sistemática da formulação do princípio da igualdade no Título II relativo aos direitos fundamentais, acaba por lhe dar essa mesma genérica relevância, ao referir-se a quaisquer situações jurídicas, mesmo que não jurídico-constitucionais<sup>404</sup>.

**II.** O princípio da igualdade reside numa relação triangular, na qual se confrontam as realidades em comparação, sob o prisma da disciplina jurídica que se quer estabelecer.

Nestes termos, o princípio da igualdade vai assumir duas dimensões distintas, mas absolutamente complementares:

- *uma dimensão igualizadora: tratar igualmente o que é igual;*
- *uma dimensão diferenciadora: tratar diferenciadamente o que é desigual.*

O ponto focal do princípio da igualdade reside na apreciação material da diferença ou da identidade das situações sob o ponto de vista da disciplina jurídica a que ficam sujeitas, devendo surgir justificada numa apreciação valorativa e não meramente naturalística.

**III.** A CRA é sensível ao princípio da igualdade, mas a formulação mais solene e geral de todas consta de um preceito integrado no seu Título II: “Todos são iguais perante a Constituição e a lei”<sup>405</sup>.

A enumeração dos fatores impositivos de medidas discriminatórias auxilia o intérprete-aplicador na operacionalização do princípio da igualdade, fornecendo-lhe uma listagem de critérios ou índices que, *a priori*, não considera legítimos para fundar um tratamento diferenciado: “Ninguém pode ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão”<sup>406</sup>.

De todo o modo, *tais critérios formam um elenco meramente exemplificativo, sendo possível aplicar outros critérios para fundar um tratamento desigualitário ilegítimo*, ora recorrendo ao conceito geral de igualdade, ora recorrendo a outros preceitos pertinentes em matéria de igualdade.

<sup>404</sup> Cfr. o art. 23º da CRA.

<sup>405</sup> Art. 23º, nº 1, da CRA.

<sup>406</sup> Art. 23º, nº 2, da CRA.

Este é um caso que bem se exemplifica através do recurso à DUDH, cujo preceito inicial permite ampliar a listagem daqueles critérios: “Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamadas na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação”<sup>407</sup>.

## 62. O princípio da proporcionalidade

I. O *princípio da proporcionalidade* não pode finalmente ser postergado dentro da ideia geral do princípio do Estado de Direito como mais uma dimensão material do mesmo<sup>408</sup>.

A configuração do princípio da proporcionalidade assenta numa *limitação material interna à atuação jurídico-pública de carácter discricionário, contendo os efeitos excessivos que eventualmente se apresentem na edição das providências de poder público de cariz ablatório para os respetivos destinatários*.

II. O princípio da proporcionalidade começou por ser apenas uma orientação constringente das atuações agressivas do poder público no âmbito da esfera dos cidadãos, fornecendo um esquema intelectual-jurídico de aferição do cumprimento de determinados requisitos e estruturando-se sobretudo no âmbito do Direito Administrativo de Polícia.

Mas rapidamente tal princípio se expandiria para outros setores da atuação jurídico-administrativa, não só na administração constitutiva como também ao nível dos diversos órgãos do poder público.

Só recentemente, porém, é que o princípio da proporcionalidade veria a luz do dia na Teoria do Direito Constitucional, aí contudo desempenhando um papel decisivo, sobretudo na temática dos limites aos direitos fundamentais.

III. O estágio atual do desenvolvimento do princípio da proporcionalidade como elemento decisivo do princípio do Estado de Direito, insuflando,

---

<sup>407</sup> Art. 2º, § 1º, da DUDH.

<sup>408</sup> Sobre o princípio da proporcionalidade, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 839 e ss.

no fim de contas, todo o Direito Público, aceita-se segundo um conjunto de progressivas generalizações que é mister mencionar.

Indubitável é, neste contexto, reconhecer a enorme transcendência da respetiva descoberta científica para a limitação do exercício do poder público, ficando patente, até certo ponto, a própria coerência global do Ordenamento Jurídico<sup>409</sup>.

A proporcionalidade de um efeito jurídico no seio da Ordem Jurídica carece, como pressuposto essencial, de uma ponderação entre os meios que esses efeitos representam e as finalidades que se assinalam à respetiva consecução.

Um ato do poder público é proporcionado se a finalidade que a Ordem Constitucional lhe comete se afigura cabalmente medida no confronto com as opções de seleção e de modelação de intervenção prática que esse meio oferece.

IV. Se bem que a ideia de proporcionalidade imediatamente induza o sentido da proibição de uma atuação jurídico-pública excessiva<sup>410</sup>, ele desdobra-se em três vertentes fundamentais por que se decompõe aquele conceito geral<sup>411</sup>:

- a) a adequação (*Geeignetheit*);
- b) a necessidade (*Erforderlichkeit*); e
- c) a racionalidade ou proporcionalidade em sentido estrito (*Proportionalität*).

A vertente da *adequação* ilustra a relação de idoneidade que deve existir entre a providência que se pretende tomar e o fim que a mesma se propõe alcançar, através da respetiva regulação parametrizante, fim que legitimamente se considera pertinente: *a providência é adequada se estruturalmente se apresentar apta à obtenção do resultado que lhe foi normativamente destinado*.

---

<sup>409</sup> Podendo mesmo arvorar-se o princípio da proporcionalidade, neste momento, a princípio geral do Direito. Assim, JÖRG PAUL MÜLLER, *Eléments pour une théorie suisse des droits fondamentaux*, Berne, 1983, p. 138; VITALINO CANAS, *Proporcionalidade (princípio da)*, in DJAP, VI, Lisboa, 1994, pp. 634 e ss.

<sup>410</sup> Daí que muitas vezes este princípio seja designado por princípio da proibição do excesso – *Übermaßverbot*.

<sup>411</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 842 e 843.

A vertente da *necessidade* mostra como, perante uma providência que já se considere adequada, se impõe fazer um juízo a respeito da sua indispensabilidade no leque de providências que, do mesmo modo, sejam equivalentemente consideradas aptas à obtenção do resultado pretendido: *a providência é necessária se outra não houver que seja, do ponto de vista da respetiva lesividade, menos gravosa.*

A vertente da *racionalidade* explicita o teor material da providência enquanto conjunto atomístico de efeitos jurídicos ablativos para a esfera jurídica dos destinatários, determinando uma sua delimitação negativa interna: *a providência é racional caso os efeitos escolhidos, dentro do tipo de medida ou de efeito especificamente considerado adequado e necessário, se apresentem equilibrados, em acórdância com uma avaliação entre os custos a suportar e os benefícios a atingir.*

V. A leitura do texto da CRA permite encontrar a positivação do princípio da proporcionalidade em vários dos seus preceitos, com especial realce para o âmbito dos direitos fundamentais<sup>412</sup>, e bem assim nalguns preceitos relativos à organização do poder político.

Todavia, o princípio da proporcionalidade surge naturalmente como um princípio geral do Direito Constitucional sempre que uma atuação ablativa do poder público careça de um juízo de proporcionalidade em relação aos fins que lhe foram normativamente cometidos.

É assim que a invocação direta do preceito constitucional que proclama o princípio do Estado de Direito serve para justificar a respetiva generalização, no mesmo se filiando – como verdadeiro “preceito-mãe” – quaisquer outras aplicações deste especial princípio constitucional.

---

<sup>412</sup> Cfr. os arts. 57º e 58º da CRA.

## § 13º O PRINCÍPIO DO ESTADO REPUBLICANO

### 63. A forma institucional de governo em geral

I. Um outro modo de ver a caracterização do poder político estadual, tal como ele se define num texto constitucional, é o da *forma institucional de governo*, conceito que designa a configuração da faceta simbólica do poder público, na sua simultânea relação com o exercício dos cargos públicos, *maxime* da Chefia do Estado<sup>413</sup>.

Nestes termos, a forma institucional de governo não se refere tanto à repartição de poderes entre os diversos órgãos do Estado, ou às relações destes com outros organismos infraestaduais ou supraestaduais, como essencialmente à vertente institucional do poder político, lado a lado com a imagem que dele têm os cidadãos.

No entanto, é curial referir que a importância dogmático-constitucional da forma institucional de governo – outrora motivo de grandes disputas constitucionais – se esvaziou com o tempo, não se localizando já nos debates de primeira linha, depois da estabilização constitucional dos Estados dentro das tradições políticas que foram criando, bem diferentemente do que sucedeu nos tempos do Liberalismo oitocentista.

II. Não é recente, sendo ao invés bem antiga, a preocupação da Teoria e da Dogmática do Direito Constitucional na apresentação dos termos possíveis da classificação de forma institucional de governo, contrariamente do que sucede, *v. g.*, com as formas políticas de governo.

---

<sup>413</sup> Sobre as formas institucionais de governo, bem como as respetivas opções monárquicas e republicanas, *v.*, por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 844 e ss.



É na Antiguidade Clássica que se encontraram as formulações mais recuadas, tanto em PLATÃO como em ARISTÓTELES:

- PLATÃO distinguia as formas de governo em razão do número dos governantes, bem como da consideração ética do respetivo exercício, numa distinção entre boas e más formas de governo<sup>414</sup>: *monarquia* ou *tiranía*, conforme o poder de um só fosse conforme à lei ou atuasse sob o impulso da avidez ou da ignorância; *aristocracia* ou *oligarquia*, conforme o governo de vários respeitasse a lei ou não; *democracia* ou *demagogia*, conforme o governo do povo agisse segundo o Direito ou, em decadência, fosse o governo sem lei nem limite;
- ARISTÓTELES<sup>415</sup>, recebendo o legado platónico, apresentaria uma trilogia de formas de governo em razão do número de governantes, assim como em nome de considerações éticas no exercício do poder, dissociando o grupo das formas sãs do grupo das formas degeneradas<sup>416</sup>: as formas sãs eram a *realeza* (*monarquia*), a *aristocracia* e a *politeia* (“regime constitucional”), quando procuravam o bem comum; as formas viciosas ou degeneradas eram a *tiranía*, a *oligarquia* e a *democracia* (*demagogia*), procurando, não o bem comum, mas vantagens para os próprios titulares do poder<sup>417</sup>.

**III.** Com a Idade Moderna, outro importante contributo foi dado por NICOLAU MAQUIAVEL<sup>418</sup>, que, reapreciando estas anteriores classificações, simplificou-as e propugnou somente a distinção entre a *monarquia* (*principado*) e a *república*, sendo esta a mais recente identificação com o atual

<sup>414</sup> Ainda que na parte final da sua vida, no livro *Leis*, tenha reduzido a sua tricotomia a apenas uma dicotomia entre monarquia e democracia.

<sup>415</sup> ARISTÓTELES, *Política*, pp. 211 e ss.

<sup>416</sup> Como refere ARISTÓTELES (*Política*, p. 211): “Quando o único, ou os poucos, ou os muitos, governam em vista do interesse comum, esse regimes serão necessariamente retos. Os regimes em que se governa em vista do único, dos poucos, ou dos muitos são transviados.”

<sup>417</sup> ARISTÓTELES (*Política*, p. 213): “Os três desvios correspondentes são: a tirania em relação à realeza; a oligarquia em relação à aristocracia; a democracia em relação ao regime constitucional. A tirania é o governo de um só com vista ao interesse pessoal; a oligarquia é a busca do interesse dos ricos; a democracia visa o interesse dos pobres. Nenhum destes regimes visa o interesse da comunidade”.

<sup>418</sup> Cfr. NICOLAU MAQUIAVEL, *O Príncipe*, pp. 8 e ss., e *Discourses...*, pp. 7 e ss.

fenômeno da forma institucional de governo, dicotomia que ele próprio admitia fundar-se em três distintos critérios:

- *no tocante ao número de governantes*, a monarquia como poder de um só indivíduo, ao passo que a república seria o poder exercido por um colégio de personalidades, incluindo mesmo o colégio de todos os eleitores;
- *no tocante à fonte do poder*, a monarquia representaria o exercício do poder por direito próprio do monarca, ao passo que a república assentaria na ideia de que o poder pertenceria ao povo ou nação, sendo delegado no conjunto dos governantes;
- *no tocante à simbologia da chefia do Estado*, a monarquia corresponderia a um chefe de Estado hereditário, enquanto que a república proibiria que isso sucedesse nesses termos.

IV. Caberia ainda a CHARLES DE MONTESQUIEU uma outra intervenção neste tema, propondo uma distinção tripartida, ainda com base em dois critérios que se aproximariam do atual e distinto conceito de forma política de governo, em termos bem diversos daqueles que seriam anteriormente experimentados:

- *a monarquia como o governo de um só*, segundo leis fixas e estabelecidas;
- *a república como o governo de uma parte ou do todo*, segundo leis gerais;
- *o despotismo como o governo de um só*, segundo leis arbitrárias.

V. Concretizando historicamente a relevância desta opção constitucional que qualquer Estado toma, sem esquecer a experiência adquirida nestes dois séculos de Constitucionalismo, concluiu-se que a forma institucional de governo se projetaria em três linhas regulativas fundamentais<sup>419</sup>:

- na nomenclatura da realidade política estadual;
- no critério de escolha dos governantes em geral e na escolha do Chefe de Estado em particular;
- na duração e na renovação dos cargos públicos em geral.

---

<sup>419</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 847 e 848.

O resultado viria depois a simplificar-se através da apresentação dicotómica das possíveis formas institucionais de governo entre a *monarquia* e a *república*.

Esta síntese dos critérios que foram decantados subjacentemente à forma institucional de governo permitiu, ao mesmo tempo, remeter para a forma política de governo o problema mais vasto da liberdade no exercício do poder político, incluindo a consideração da relação entre governantes e governados<sup>420</sup>.

VI. Importa finalmente destringer este sentido de “república”, na sua oposição à “monarquia”, do sentido etimológico clássico que durante muito tempo o acompanhou como *respublica*, equivalendo a “coisa pública”, com o significado da construção de um interesse público por contraponto aos interesses particulares<sup>421</sup>.

Ora, nessa aceção, a *respublica* em nada se assimila à forma institucional republicana que se popularizaria a partir do Constitucionalismo Contemporâneo e antes se direccionou na construção da personalidade jurídico-institucional do Estado.

## 64. As formas monárquicas de governo

I. As *formas institucionais monárquicas de governo* foram as primeiras a desenvolver-se no Direito Constitucional e dominaram o panorama histórico até precisamente ao nascimento do Constitucionalismo e do Liberalismo.

*A essência da monarquia radica no tipo de critério para a escolha do titular do cargo de Chefe de Estado, assentando no facto de, por força da aplicação daquele princípio monárquico, a respetiva sucessão ser de cunho hereditário, segundo os laços familiares, com ou sem lei sálica, de acordo com as preferências de linha e de grau.*

---

<sup>420</sup> Como escrevia, no princípio do século XX, JOSÉ FERREIRA MARNOCO E SOUSA, grande constitucionalista português do Liberalismo (*Direito Político*, Coimbra, 1910, pp. 199 e 200), “A forma de governo é republicana, quando o Chefe de Estado é eleito em períodos juridicamente pré-fixados; é monárquica, quando o Chefe de Estado ocupa durante toda a vida o seu cargo, que depois passa para o seu legítimo sucessor”.

<sup>421</sup> Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, p. 7.

A monarquia igualmente se pode conceber em relação a outros cargos públicos, agora já pelo princípio aristocrático, como sua extensão, pertinente à vontade régia de determinar a escolha de outros titulares de ofícios públicos, fundamentalmente no âmbito dos títulos nobiliárquicos.

Em formulações mais recentes, a monarquia ainda passou a compreender outras dimensões, como o exercício vitalício dos cargos públicos.

**II.** A despeito da facilidade da construção de um modelo mais ou menos uniforme, seria uma grande estultícia pensar que as formas monárquicas se pudessem explicar sem modelações específicas em função da respetiva aceitação num dado sistema político.

Tendo havido a ocasião para referir diversas concretizações da monarquia ao longo da evolução histórica do Estado, é agora o momento de esquematizar as que são determinantes na respetiva compreensão<sup>422</sup>:

- a *monarquia romana*: foi este o modelo vigente no primeiro período do Estado Romano, em que a sucessão do *rex* surgia determinada por um critério eletivo, este governando em conjunto com os outros poderes, legislativos e judiciais<sup>423</sup>;
- a *monarquia feudal*: foi este o modelo que se viveu na Idade Média, em cujo enquadramento o rei governava no contexto de outros poderes, mas jamais com poderes amplos<sup>424</sup>, sendo hereditária e situando-se na lógica do sistema político do feudalismo;
- a *monarquia limitada*: foi este o modelo que prevaleceu no período estamental do Estado Moderno, em que o rei, em recuperação de estatuto, se contrapunha às ordens sociais, com assento nos parlamentos, e de que foi grande exemplo a monarquia britânica no lento processo de afirmação dos diversos textos constitucionais que progressivamente lhe limitariam a atividade jurídico-pública;
- a *monarquia absoluta*: foi este o modelo da Idade Moderna tardia, em que se verificou o crescimento dos poderes régios de intervenção, ao

<sup>422</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 849 e ss.

<sup>423</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 183 e 184.

<sup>424</sup> Ainda que numa primeira fase a monarquia visigótica europeia tivesse sido eletiva, como no-lo recorda F. P. DE ALMEIDA LANGHANS, *Estudos de Direito*, pp. 225 e ss., ou MARCELLO CAETANO, *História do Direito Português*, 4ª ed., Lisboa/São Paulo, 2000, pp. 93 e ss.

Mas tal princípio eletivo, fundado na decisão dos concílios, segundo a *Lex Visigothorum*, acabou por desaparecer, dando lugar a um princípio hereditário.

mesmo tempo que se apagariam os outros poderes, no contexto do Estado absoluto;

- a *monarquia cesarista*: foi este o modelo especificamente vivido no tempo do constitucionalismo napoleónico, em que a posição jurídico-constitucional do “imperador dos franceses” se reivindicava de uma legitimidade popular, de tipo plebiscitário, não hereditária ou religiosa;
- a *monarquia constitucional*: foi este o modelo que permitiu a conciliação entre a antiga monarquia absoluta e o novo regime constitucional, sendo o texto da Constituição outorgado pelo rei, que assim aceita a limitação em que aquele sempre consiste, ao fixar as competências da instituição régia;
- a *monarquia parlamentar*: foi este o modelo que, numa fase mais amadurecida do Liberalismo e em que a monarquia passou a conhecer já os primeiros declínios, traduziu o compromisso entre a manutenção da instituição monárquica, cada vez mais contestada, e a sua crescente limitação procedimental e material em aplicação da teoria da separação dos poderes, realçando-se a posição do parlamentar como órgão representativo, por excelência, dos cidadãos;
- a *monarquia simbólica (ou democrática)*<sup>425</sup>: é este o modelo que atualmente predomina nos sistemas constitucionais democráticos, não possuindo o rei quaisquer poderes efetivos de intervenção política e remetendo-se ao lado simbólico, sobretudo preponderante em Estados com profundos problemas de identidade nacional<sup>426</sup>.

**III.** Uma análise dos principais textos constitucionais estrangeiros mostra a importância da forma monárquica de governo, verificando-se que certos Estados permaneceram fiéis à sua tradição constitucional – como o caso do Reino Unido, que nunca abandonou a monarquia (com uma curta exceção) – ou que, pelo contrário, introduziram a monarquia em rutura com o passado, depois de a terem abandonado – foi o que fez recentemente

<sup>425</sup> Como lhe chama REINHOLD ZIPPELIUS (*Teoria...*, p. 210): “Quando os monarcas hereditários perderam a soberania das competências, transferindo-se esta, na monarquia parlamentar, para a representação do povo, manteve-se igualmente em relação a esta forma de Estado a designação de monarquia, embora se trate aqui, e no sentido da classificação clássica, já não de uma monarquia, mas sim de uma democracia”.

<sup>426</sup> Os Estados do Norte da Europa oferecem alguns bons exemplos, a começar pelo Reino Unido.

a Espanha, cuja CE voltaria a consagrar a monarquia depois de a mesma ter sido abolida.

Em todos estes casos, num contexto de sistemas constitucionais monárquicos, os poderes régios são protocolares, ainda que com uma ou outra flutuação, mas dentro do modelo da monarquia constitucional simbólica.

## 65. As formas republicanas de governo

**I.** *As formas institucionais republicanas de governo, contrariamente às formas institucionais monárquicas, são muito mais tardias e surgiram com particular vigor no contexto do Constitucionalismo, altura em que nasceriam outros esquemas de organização do poder público*<sup>427</sup>.

Mas esta afirmação do conceito de república não foi propriamente uma absoluta novidade, antes a revitalização de um conceito já de si antigo, se bem que no novo prisma da limitação liberal do poder público.

**II.** Simplesmente, não deixa de ser curiosa a verificação de que o princípio republicano, afirmado também no ideário constitucionalista, foi dos que mais tarde – e mais paulatinamente – lograriam obter aceitação nos textos constitucionais que foram aparecendo um pouco por toda a parte.

E até podemos mesmo dizer que a ideia republicana, como bem o atesta a Alemanha ou o Portugal no século XX, correspondeu ao último dos princípios a penetrar nos textos constitucionais, pelo menos se comparado com os outros princípios na mesma altura defendidos doutrinariamente e depois normativamente consagrados.

**III.** *A república representa, na sua essência, a aceitação de que a Chefia do Estado deve ser atribuída a um órgão, unipessoal ou colegial, que se mostre democraticamente legitimado*, mais contra a conceção monárquica da chefia do Estado do que propriamente a favor de uma conceção estrita e certa da representação dessa função estadual.

*A ideia republicana, se a princípio concentrada na chefia do Estado, acabou por alargar-se aos cargos públicos, impondo uma dimensão de democraticidade e de temporalidade no tocante ao respetivo exercício*, cujo critério de escolha, no plano dos mandatos, se condiciona à vontade popular, além da necessidade de uma escolha para um mandato determinado, temporário e jamais vitalício.

<sup>427</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 852 e ss.

De alguma sorte, *esta dimensão da temporariedade dos cargos completa o princípio republicano no seu específico enfoque da chefia do Estado, porquanto amplia as virtualidades do princípio democrático a outras paragens*, confirmando, este aspeto, a proibição do princípio aristocrático.

## 66. A democraticidade e a temporariedade dos cargos públicos em Angola

I. No caso do Direito Constitucional Angolano, o princípio republicano concretiza-se logo no facto de haver um Presidente da República, democraticamente legitimado, com um conjunto de competências constitucionais efetivas<sup>428</sup>.

A designação do Presidente da República é feita por eleição, para um mandato de cinco anos. O sistema eleitoral é maioritário a uma volta<sup>429</sup>.

O Presidente da República dispõe de várias competências, para a prática de atos próprios e para a prática de atos relacionados com outros órgãos, além de ser o primeiro órgão de soberania a constar do Título IV do texto da CRA, com tudo quanto isso implica de protocolo de Estado.

II. Porém, o princípio republicano em Angola não se limita à chefia do Estado, pois que o mesmo possui uma aplicação geral, a começar pelo Título I da CRA, sobre os *Princípios Fundamentais*:

- *ao nível da designação do Estado*, Angola é por múltiplas vezes referida como “República”, avultando a primeira disposição constitucional, na qual se usa o termo “Angola é uma República soberana e independente...”<sup>430</sup>;
- *ao nível dos símbolos nacionais*, com alusão direta à “República” na bandeira, emblema e hino nacionais<sup>431</sup>.

III. O mesmo se diga do Título IV da CRA, relacionada com a *Organização do Poder Político*, em cujos preceitos se frisa a importância do princípio republicano da perspectiva da temporariedade dos cargos públicos.

---

<sup>428</sup> Sobre o princípio republicano na CRA, v. JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 131 e ss.

<sup>429</sup> Cfr. os arts. 113º e 109º da CRA.

<sup>430</sup> Art. 1º, nº 1, primeira parte, da CRA.

<sup>431</sup> Cfr. o art. 18º da CRA.

Um deles é relativo ao mandato do Presidente da República, estabelecendo-se taxativamente apenas a possibilidade de alguém ser eleito por duas vezes para o cargo de Chefe de Estado, como sucede no Direito Constitucional Norte-Americano: “Cada cidadão pode exercer até dois mandatos como Presidente da República”<sup>432</sup>.

O outro impõe esta dimensão republicana da renovação dos cargos na designação dos juízes do Tribunal Constitucional: “Os juízes do Tribunal Constitucional são designados para um mandato de sete anos não renovável...”<sup>433</sup>.

IV. O princípio republicano faz-se ainda presente no conjunto dos *limites materiais da revisão constitucional*, incorporando os domínios que definem a identidade do Constitucionalismo Angolano, delimitados no Título VII do texto da CRA, alusivos às *Garantias da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*.

A leitura do correspondente preceito constitucional não autoriza qualquer dúvida a respeito da sua consolidação como opção excluída do poder de revisão constitucional: “As alterações da Constituição têm de respeitar o seguinte: (...) c) A forma republicana de governo”<sup>434</sup>.

---

<sup>432</sup> Art. 113º, nº 2, da CRA.

<sup>433</sup> Art. 80º, nº 4, primeira parte, da CRA.

<sup>434</sup> Art. 236º, al. c), da CRA.



## § 14º O PRINCÍPIO DO ESTADO LAICO

### 67. As relações entre o Direito, o Estado e a Religião

I. A conceção geral do Estado Contemporâneo tem ainda associada, numa elaboração mais recente, *um modo específico de apreciar as relações entre o poder político e o fenómeno religioso*<sup>435</sup>, no sentido de se consagrar um esquema de separação, assim se rejeitando modelos de fusão ou de identificação entre eles:

- o modelo da *fusão entre o poder político e o fenómeno religioso*, ora com predomínio do fenómeno religioso – *teocracia* – ora com predomínio do poder político – *cesaropapismo*;
- o modelo da *identificação do poder político com o fenómeno religioso*, mantendo-se as duas estruturas de poder paralelamente, com tratamento igual ou diferenciado das religiões em causa, mas com interferências de um sobre o outro.

II. Está assim ínsito no Constitucionalismo *um programa de neutralidade religiosa do poder político*, aberto às diversas manifestações de religiosidade humana, com isso se reforçando a democraticidade do poder exercido.

---

<sup>435</sup> Quanto às relações entre o poder político e o poder religioso, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *A proteção de dados informatizados e o fenómeno religioso em Portugal*, in RFDUL, vol. XXXIV, Lisboa, 1993, pp. 183 e ss., *Religião e Estado de Direito – uma visão panorâmica*, in AAVV, *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, I, Coimbra, 2006, pp. 429 e ss., e *Manual...*, II, pp. 861 e ss.; AAVV, *Europäisches Datenschutzrecht und die Kirchen* (org. de GERHARD ROBBERS), Berlin, 1994, pp. 9 e ss.; DOMINIQUE LE TOURNEAU, *O Direito da Igreja...*, pp. 117 e ss.; PEDRO FILIPE MBANDANGO, *Convicções religiosas: relevância na relação jurídico-laboral*, in RFDUAN, Luanda, nº 13 de 2013, pp. 90 e ss.

Essa não foi, contudo, uma senda uniforme, porquanto em alguns pensadores do Constitucionalismo tal princípio assumiu e assume contornos mais agressivos, diretamente ligados ao *laicismo*, em que se pretende combater a religião, considerada uma manifestação “obscurantista” ou “irracional” da organização coletiva humana, merecendo, por isso, ser abolida.

*A separação entre o poder político e as confissões religiosas determina que as finalidades e as tarefas desenvolvidas pelo Estado não possam ser influenciadas por indicações de natureza religiosa.*

Do ponto de vista prático, essa orientação desabrocha em importantes consequências: *não só a ausência de uma religião oficial do Estado como a impossibilidade de as instâncias políticas interferirem nas decisões do foro religioso, sendo a vice-versa igualmente verdadeira.*

**III.** Contudo, *não se pode considerar a existência de um modelo único de separação cooperativa na relação entre o poder político e o fenómeno religioso, pelo que importa realçar algumas das suas tonalidades*<sup>436</sup>:

- o modelo da *separação cooperativa igualitária*, com relações de colaboração entre o poder político e as diversas religiões, num estrito plano de igualdade;
- o modelo da *separação cooperativa diferenciada*, com relações de cooperação entre o Estado e o fenómeno religioso, mas com um tratamento especial de alguma ou algumas das religiões, em função de critérios objetivos, como o da sua implantação nos seus fiéis ou o do tipo de atividades desenvolvidas.

Em qualquer destes casos, vigoram dois princípios fundamentais: o *princípio da neutralidade religiosa* – o Estado não tem uma religião, não se confundindo com nenhuma delas; o *princípio do pluralismo religioso* – o Estado convive com quaisquer religiões, nenhuma podendo desconsiderar.

**IV.** Há ainda quem adicione um outro esquema, dentro da separação entre o Estado e as confissões religiosas, que é o modelo da *separação absoluta*, pelo qual se proíbe qualquer tipo de relação, por mais igual ou cooperativa que seja.

---

<sup>436</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Religião e Estado...*, p. 436.

Só que o modelo da separação absoluta, teoricamente mais puro na defesa da neutralidade e do pluralismo religioso, *acaba por se transformar num modelo de confusão entre o Estado e o fenómeno religioso, dado que se traduz na criação de uma religião estadual “estranha”: a do laicismo, ou seja, a “antirreligião”, que acaba por ser uma religião negativa, com o precípua objetivo de aniquilar as religiões positivas estabelecidas.*

Efetivamente, nenhuma separação absoluta pode sobreviver a um mínimo de indagação: a construção de um Estado Laico pressupõe um conjunto mínimo de relações com o fenómeno religioso.

V. A conceção subjacente ao modelo da *separação cooperativa, igualitária ou diferenciada*, entre o Estado e as confissões religiosas não quer forçosamente implicar que entre eles se não possam estabelecer variáveis nexos de entendimento.

E esse entendimento até pode ser desejável, em comunidades de intensa manifestação religiosa, na medida em que o poder político deve olhar para o fenómeno religioso como uma realidade viva e social que muito lhe interessa e em nome da qual assenta a sua razão de ser.

A delimitação dos espaços de inter-relação entre poder político e confissões religiosas não se apresenta num um só figurino, sendo antes possível equacionar diversas velocidades:

- *um espaço mínimo, de proteção institucional*, na medida em que as confissões religiosas tenham direito à proteção da sua existência, jurídica e social, assim como das suas atividades, devendo o Estado prevenir e reprimir eventuais obstáculos e perseguições;
- *um espaço intermédio, de partilha de responsabilidades sócio-culturais*, sendo certo que são múltiplos os campos de atividade em que se regista a coincidência dos fins do Estado e das finalidades identicamente prosseguidas pelas confissões religiosas;
- *um espaço amplo, de intensa colaboração recíproca*, na qual o Estado aceita as atividades de confissões religiosas realizadas com independência do poder estadual, como é o caso dos efeitos civis do casamento ou de outros atos praticados no foro estritamente religioso.

## 68. A laicidade cooperativa em Angola

I. A opção constitucional do Estado de Angola foi indubitavelmente no sentido da adoção do *modelo da separação cooperativa* entre o poder político e o fenómeno religioso<sup>437</sup>.

Eis uma matéria em que a CRA toma uma posição direta, não se coibindo de estabelecer diversas orientações em três diferentes contextos:

- *na configuração do Estado Angolano*, através da enunciação dos seus princípios fundamentais;
- *na proteção dos direitos fundamentais*, através da consagração da liberdade religiosa como direito, liberdade e garantia fundamental;
- *no exercício do poder político*, através dos limites impostos à atuação jurídico-pública no sentido de respeitar a liberdade religiosa.

II. No que é concernente aos *Princípios Fundamentais* do Título I da CRA, o cuidado com o assunto chegou ao ponto de o texto constitucional lhe dedicar um artigo completo, nos seguintes termos:

### ARTIGO 10º (Estado laico)

1. A República de Angola é um Estado laico, havendo separação entre o Estado e as igrejas, nos termos da lei.
2. O Estado reconhece e respeita as diferentes confissões religiosas, as quais são livres na sua organização e no exercício das suas actividades, desde que as mesmas se conformem à Constituição e às leis da República de Angola.
3. O Estado protege as igrejas e as confissões religiosas, bem como os seus lugares e objectos de culto, desde que não atentem contra a Constituição e a ordem pública e se conformem com a Constituição e a lei.

A formulação constitucional expressamente inclui uma referência ao modelo de separação cooperativa entre o Estado e as confissões religiosas,

---

<sup>437</sup> Quanto ao fenómeno religioso em Angola, numa perspetiva sociológica e jurídica, v. FÁTIMA VIEGAS, *Igrejas e conflitos em Angola*, in AAVV, *Sociedade e Estado em construção: desafios do Direito e da Democracia em Angola* (orgs. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e JOSÉ OCTÁVIO SERRA VAN DÚNEM), Coimbra, 2012, pp. 497 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 220 e ss., e pp. 318 e ss.

todas colocadas em plano de igualdade no seu pluralismo, ainda que na condição de a sua atividade não atentar contra a Constituição e a ordem pública.

**III.** Ao nível dos *Direitos e Deveres Fundamentais* do Título II da CRA, o preceito fundamental é o da positivação da *liberdade de consciência, de religião e de culto*, o qual estabelece, no seu primeiro número, que “A liberdade de consciência, de crença religiosa e de culto é inviolável”<sup>438</sup>.

Este direito fundamental vai depois irradiar para outros âmbitos específicos em que se sente a relevância da atividade religiosa:

- *a título individual*: através da livre atuação das pessoas na expressão da sua fé religiosa, em privado e em público, no culto ou em quaisquer outras manifestações pertinentes<sup>439</sup>;
- *a título institucional*: através da livre criação de associações religiosas, bem como a liberdade da sua organização e atividade, podendo beneficiar da proteção do Estado e da Ordem Jurídica.

**IV.** Em matéria de *Organização do Poder do Estado*, cujo regime é essencialmente incorporado no Título IV da CRA, prevalece a orientação da separação entre o poder político e o fenómeno religioso, havendo a impossibilidade da identificação ou, pior, da fusão entre estas duas esferas da vida coletiva.

Em vários dos seus âmbitos de atuação, o Estado-Poder está sujeito a uma orientação de *neutralidade religiosa*, obedecendo a algumas proibições:

- *na não discriminação em função da religião*: “Ninguém pode ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão”<sup>440</sup>;

---

<sup>438</sup> Art. 41º, nº 1, da CRA.

<sup>439</sup> Incluindo a profissão de uma fé religiosa no âmbito laboral. Cfr. PEDRO FILIPE MBANDANGO, *Convicções religiosas: relevância...*, pp. 108 e ss.

<sup>440</sup> Art. 23º, nº 2, da CRA.

- *na prestação do serviço militar por razões de consciência*: “É garantida o direito à objecção de consciência, nos termos da lei”<sup>441</sup>;
- *como limite material de revisão constitucional*: “As alterações da Constituição têm de respeitar o seguinte: (...) g) A laicidade do Estado e o princípio da separação entre o Estado e as igrejas”<sup>442</sup>.

V. No plano do Direito ordinário, há a referir a *Lei sobre o Exercício da Liberdade de Consciência, de Culto e de Religião* (LELCCR) (L n.º 2/04, de 21 de maio), que estipula o regime da organização e da atividade das confissões religiosas, com a seguinte sistematização:

- Capítulo I – *Disposições Gerais*
- Capítulo II – *Reconhecimento das Confissões Religiosas*
- Capítulo III – *Funcionamento das Confissões Religiosas*
- Capítulo IV – *Disposições Finais e Transitórias*

Para além da afirmação do conteúdo da liberdade religioso já constitucionalmente relevante, importa realçar neste diploma legal o limite geral do exercício da liberdade religiosa que se traduz no cumprimento de um princípio da legalidade, assim formulado e que parece ser excessivo nas limitações que impõe: “A nenhum cidadão ou instituição é permitido invocar a liberdade religiosa ou a objecção de consciência para a prática de actos que sejam incompatíveis com a vida, a integridade física ou a dignidade das pessoas, a ordem pública ou, nos termos da lei, com os princípios fundamentais da ordem constitucional angolana”<sup>443</sup>.

É também de referir a afirmação dos dois princípios basilares na construção do modelo de relações entre o Estado Angolano e o fenómeno religioso, ainda que se entreveja aqui um tom mais “separatista” do que aquele que se pode ler no novo texto constitucional:

- *o princípio da laicidade*: “O Estado angolano é laico, havendo completa separação entre o Estado e as instituições religiosas”<sup>444</sup>;
- *o princípio da igualdade*: “As confissões religiosas têm direito a igual tratamento, nos termos da lei”<sup>445</sup>.

<sup>441</sup> Art. 41.º, n.º 3, da CRA.

<sup>442</sup> Art. 236.º, al. g), da CRA.

<sup>443</sup> Art. 8.º da LELCCR.

<sup>444</sup> Art. 3.º, n.º 1, da LELCCR.

<sup>445</sup> Art. 3.º, n.º 2, da LELCCR.

Matéria igualmente importante é a regulação do reconhecimento das confissões religiosas, submetendo-as a um procedimento perante o Governo em que avultam requisitos formais exagerados que podem prejudicar as confissões religiosas minoritárias, sobretudo os que dizem respeito ao número de fiéis e à presença no território angolano, uma vez que o fenómeno religioso não tem de possuir um qualquer limite mínimo de adeptos ou de aplicação espacial<sup>446</sup>.

**VI.** É ainda de mencionar o reconhecimento legal de alguns feriados religiosos pela LFNLDCN, se bem que essas datas também possam ser ambivalentemente consideradas datas laicas:

- 1 de janeiro – Santa Maria, Mãe de Deus, aludindo aquele diploma ao “Dia do Ano Novo”;
- “Sexta-Feira Santa” – Paixão e Morte de Jesus Cristo;
- 2 de novembro – “Dia de Finados” (Fiéis Defuntos);
- 25 de dezembro – “Dia de Natal” (Nascimento de Jesus Cristo) “e da Família”<sup>447</sup>.

---

<sup>446</sup> Cfr. os arts. 9º e ss. da LELCCR.

<sup>447</sup> Cfr. o art. 2º, als. a), f), i) e k), da LFNLDCN.

## § 15º O PRINCÍPIO DO ESTADO DEMOCRÁTICO

### 69. A forma política de governo em geral

I. A indagação acerca das características de um sistema constitucional deve ainda observar o modo como se organiza a relação entre os governantes e os governados, ou seja, as relações entre o Estado-Poder e o Estado-Sociedade.

A isso se chama *forma política de governo*, para se dissociar da forma institucional de governo, adotando-se igualmente outras designações, como “sistema político”, “regime político” ou “forma política”<sup>448</sup>.

O estudo, teórico e dogmático, das formas de governo permite estabelecer uma *summa divisio* fundamental entre dois grandes pólos, que devem ser vistos separadamente:

- as *ditaduras*; e
- as *democracias*.

II. Claro que essa é uma apreciação que, partindo da leitura e da hermenêutica dos textos constitucionais, deve ponderar a existência de outros elementos, fornecidos pela prática política e pelo modo como a aplicação dos comandos constitucionais é vivida pelos protagonistas da política e dos seus destinatários.

Têm aqui grande utilidade as apreciações da Ciência Política, assim dando uma valiosa colaboração no estudo que o Direito Constitucional vai levar a cabo a este propósito.

---

<sup>448</sup> Sobre a forma política de governo, bem como as suas modalidades, v. ISRAEL BONIFÁCIO, *O estado do Estado – o Poder Político em Angola*, Luanda, 2011, pp. 53 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 865 e ss.



É também de tomar em consideração o facto de nem sempre ser inteiramente fácil enquadrar, com perfeição, determinado sistema político-constitucional, tal como ele aparece na estruturação de certo Estado, numa daquelas duas categorias.

Não é raro que a realidade dos sistemas político-constitucionais apareça com elementos contraditórios ou com tendências que não vão apenas num único sentido, ainda que apontem predominantemente num certo sentido.

**III.** A discussão acerca das formas políticas de governo é uma das mais antigas questões do Direito Constitucional e da Ciência Política, remontando a sua discussão ao tempo da época ateniense, cujos principais ícones proporião modalidades puras e degeneradas, tanto em PLATÃO como em ARISTÓTELES.

A evolução posterior dos sistemas políticos determinou que a grande divisão se tornasse mais simples e separasse as ditaduras das democracias, deixando de fazer sentido formular juízos morais acerca de algumas das modalidades.

Paralelamente, operar-se-ia a separação do esquema unipessoal do governo da coisa pública com base democrática da forma política de governo, passando aquele a ingressar no conceito, menos árduo, de forma institucional de governo, ali se contrapondo a monarquia à república.

## 70. As formas ditatoriais de governo

**I.** As *ditaduras* correspondem à forma política de governo, vigente em certo sistema constitucional, em que os governantes exercem um poder público efetivo e amplo, com indiferença ou mesmo contra a vontade dos governados, o que se assinala na ocorrência de certos índices<sup>449</sup>:

- *um poder amplo no seio das diferentes funções* de Estado, com a prevalência das funções exercidas pelo ditador;
- *um poder amplo na relação entre o poder político e os cidadãos*, sem possibilidade de estes se protegerem com direitos fundamentais dotados de efetividade;

---

<sup>449</sup> Sobre as ditaduras, nas suas múltiplas vertentes, v. HANS Kelsen, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, pp. 428 e ss.; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 214 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 867 e ss.

- *um poder amplo na duração e por vezes perpetuação dos cargos públicos exercidos, com duração indefinida e sobretudo não renovada pela legitimidade democrática desses mesmos cargos.*

**II.** Estes visíveis sinais da existência de uma ditadura têm na sua base diferentes causas que, isolada ou conjuntamente, dão origem àquele resultado:

- *a ausência de mecanismos de escolha dos governantes por parte dos governados, como cidadãos do Estado nos quais deve residir a sede do poder público e em nome dos quais o Estado tem sentido;*
- *a ausência de instrumentos de limitação do exercício dos poderes dos governantes, quer entre si pela concentração de poderes, quer na relação do poder com a esfera de proteção dos cidadãos, pela ausência ou nominalização dos direitos fundamentais;*
- *a ausência de instrumentos de controlo da atividade exercida pelos governantes, nomeadamente em matéria de respeito pela necessária juridicidade das suas deliberações.*

**III.** No entanto, as ditaduras não são todas iguais e ao longo do tempo têm sido apresentadas diversas modalidades, em razão de outros tantos critérios.

O mais relevante de todos é o da composição do órgão fulcral da ditadura, sendo de dissociar entre:

- *a autocracia, quando o governo é de vários, podendo aplicar-se em diversos domínios, como sucede habitualmente com as ditaduras de esquerda; e*
- *a monocracia, quando o governo é atribuído a uma única pessoa, podendo ser de raiz cesarista, militarista ou fascista, em geral de direita.*

**IV.** A inspiração das ditaduras pode ser variável em decorrência da doutrina que as justifica, para além do setor populacional que exerce o poder:

- *o bolchevismo: radicando na conceção marxista-leninista de esquerda, implantada pelo Estado Socialista da ex-URSS;*
- *o fascismo: radicando na conceção totalitária de direita, dominante nos Estados fascistas e fascizantes;*

- o *caudilhismo*: radicando na conceção totalitária de direita, mas com a especificação de sobressair uma inspiração militarista, muito comum nos Estados da América Latina até aos anos setenta do século XX.

V. Do ponto de vista das repercussões na organização do Estado e da Sociedade, as ditaduras podem ainda subdistinguir-se entre:

- as *ditaduras autoritárias*;
- as *ditaduras totalitárias*.

A distinção repousa na amplitude da ditadura no tocante à limitação da liberdade individual, como lembra HANS Kelsen: “Em todos os (...) Estados ditatoriais, a Ordem Jurídica penetra não apenas na esfera económica, mas também em outros interesses do indivíduo privado num grau muito mais alto que em qualquer outro Estado atual. Em vista desse facto, as ditaduras de partido também têm sido chamadas Estados «totalitários»”<sup>450</sup>.

## 71. As formas democráticas de governo

I. As *democracias*, opostas às ditaduras, *representam organizações de poder público em que os governados influenciam a atividade e o percurso dos governantes, sobre eles exercendo um efetivo controlo*.

A própria palavra “democracia”, na sua raiz etimológica, é bem ilustrativa do seu significativo denotativo, pois que é originário do grego, aí se usando os vocábulos “demos” – que quer dizer povo – e “kratos” – que designa poder público<sup>451</sup>.

Ou como não nos lembrarmos da expressão do Presidente Norte-Americano Abraham Lincoln, que certo dia definiu a democracia como o “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

<sup>450</sup> HANS Kelsen, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, p. 432.

<sup>451</sup> Quanto ao sentido etimológico da democracia, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O princípio democrático no novo Direito Constitucional Moçambicano*, e *Manual...*, II, p. 869; ROBERT A. DAHL, *Democracia*, Lisboa, 2000, p. 19; DALMO DE ABREU DALLARI, *O aparato jurídico da Democracia*, in DeC, ano VI, nº 19, janeiro a abril de 2004, pp. 133 e ss.

Numa perspetiva histórica quanto à evolução da ideia de democracia, v., por todos, LUCIANO CANFORA, *A Democracia – História de uma Ideologia*, Lisboa, 2007, pp. 11 e ss.

**II.** A concretização da forma política democrática nos textos constitucionais faz-se também com apelo ao princípio da soberania popular, na titularidade do povo e dela emanando o critério de escolha e de atividade do Estado-Poder.

Deste modo, a democracia significa que o poder público postula uma relação de confiança com a comunidade política, em que o respetivo exercício se submete a diversos controlos, jurídicos e políticos<sup>452</sup>.

A operacionalização da democracia depende da regra da *maioria*, segundo a qual a decisão corresponde à vontade popular se determinada por um conjunto de cidadãos em número superior ao daqueles que têm uma opinião contrária, regra da maioria que se fundamenta precisamente na igualdade da intervenção de cada um desses cidadãos.

**III.** O funcionamento da democracia com base na regra da maioria não pode querer dizer que as minorias – ou seja, aqueles que têm opinião contrária ou mesmo nenhuma opinião – se consideram excluídas do sistema político ou, numa visão menos drástica, apenas se limitem a esperar a oportunidade de passarem a maioria política.

Não: a democracia, num debate que se tem recentemente revalorizado, é também deferente para com as minorias políticas, na medida em que são partes integrantes do sistema político, numa lógica heraclitiana – entre a afirmação e o seu contrário, entre o ser e o não ser – em que só pela dialética discursiva e pelo contraditório político-ideológico se pode verdadeiramente legitimar a decisão política.

É assim que a aplicação do princípio da maioria vai sofrer algumas reduções, quer porque se reconhecem situações de decisão com maioria agravada, quer porque as minorias podem ter votos de bloqueio<sup>453</sup>.

Só que este entendimento jamais pode levar à equivalência da maioria e da minoria no sistema político porque isso seria, desde logo, antidemocrático: mas pelo menos chama a atenção para a importância de a proteção

---

<sup>452</sup> Sobre a democracia em geral, v. GEORGES BURDEAU, *A Democracia*, pp. 9 e ss.; ALAIN TOURAINE, *O que é a Democracia*, 2ª ed., Petrópolis, 1996, pp. 17 e ss.; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 230 e ss.; ROBERT A. DAHL, *Democracia*, pp. 45 e ss.; ANTÓNIO ALBERTO NETO, *Instituições políticas e sistemas...*, pp. 93 e ss.; RONALD DWORKIN, *La Democracia Posible – principios para un nuevo debate político*, Barcelona, 2007, pp. 15 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 870 e ss.

<sup>453</sup> Cfr. HANS KELSEN, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, p. 411.

das minorias permitir a preservação da própria democracia, mostrando a alternativa futura e evitando que a maioria degenere numa ditadura.

IV. Ao invés do que sucede com as ditaduras, nas democracias registra-se a efetiva presença dos governados no estatuto e no desempenho dos governantes, sendo vários os prismas que podem ser analisados<sup>454</sup>:

- *a intervenção na escolha dos governantes*, através de um esquema em que, direta ou indiretamente, a sua vontade é decisiva na seleção daqueles;
- *a intervenção na atividade levada a cabo pelos governantes*, na medida em que esta se apresenta limitada na distribuição de poderes entre os órgãos (separação de poderes) e no respeito por um espaço de proteção dos cidadãos (direitos fundamentais);
- *a intervenção na fiscalização dos atos dos governantes*, através da sua efetiva submissão a uma atividade de controlo judicial e de natureza política;
- *a intervenção na possibilidade da não redesignação dos governantes*, com mandatos limitados no tempo, e sempre com uma ponderação acerca do mérito do trabalho desenvolvido<sup>455</sup>.

V. Na prática, a concretização da relação entre os governados e os governantes, em regime democrático, pode desdobrar-se à luz de três importantes óticas<sup>456</sup>:

- *a democracia representativa*, caso em que os governantes mandam em nome do povo e tem a sua confiança política;
- *a democracia referendária*, sendo pontualmente o povo a decidir diretamente questões de governação, com a força de um ato jurídico-público;
- *a democracia participativa*, situação em que o exercício de direitos políticos, que formam a opinião pública, contribui, ainda que informalmente, para a limitação do poder público e a sua democratização.

<sup>454</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 871 e 872.

<sup>455</sup> ROBERT A. DAHL (*Democracia*, pp. 99 e ss.) elenca mesmo algumas dessas instituições da democracia: dirigentes eleitos, eleições livres, justas e frequentes, liberdade de expressão, acesso de fontes alternativas de informação, autonomia de associação e cidadania inclusiva.

<sup>456</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 872.

VI. As vantagens da democracia como modalidade de forma institucional de governo, a despeito do enorme consenso em seu redor, podem ser sistematizadas, de acordo com ROBERT A. DAHL<sup>457</sup>, com base nas seguintes ideias-força:

- ajuda a evitar a governação por autocratas cruéis e viciosos;
- garante aos cidadãos um conjunto mínimo de direitos fundamentais impossíveis em sistemas ditatoriais;
- assegura uma maior margem de liberdade pessoal;
- auxilia os cidadãos na proteção dos seus interesses fundamentais;
- proporciona o exercício do autogoverno, permitindo a escolha democrática das leis;
- favorece a oportunidade do exercício de uma responsabilidade moral;
- encoraja o desenvolvimento humano na coletividade;
- favorece um elevado grau de igualdade política;
- ajuda o clima de paz em relação a outras democracias;
- auxilia o aumento da riqueza nacional.

## 72. Angola como Estado Democrático

I. *A natureza democrática do Estado Angolano, não suscitando qualquer espécie de dúvida, não deixa de ser solenemente proclamada nos preceitos iniciais do respectivo articulado constitucional, princípio democrático que, na CRA, se assume como um princípio geral de Direito Constitucional, atravessando todo o seu articulado.*

Recorde-se, de resto, que a profusão de indicações constitucionais a este respeito nem sequer pode causar qualquer estranheza se tomarmos nota do facto de ter sido em nome da democracia que precisamente se fundou a II República de Angola a partir do processo de assinatura dos Acordos de Bicesse em 1991<sup>458</sup>.

<sup>457</sup> Cfr. ROBERT A. DAHL, *Democracia*, pp. 55 e ss.

<sup>458</sup> Sobre Angola como Estado Democrático, v. ISRAEL BONIFÁCIO, *O estado do Estado...*, pp. 77 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Língua Portuguesa – Caminhos...*, pp. 193 e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 99 e ss.

**II.** As indicações constitucionais começam logo com o preâmbulo da CRA, que explicitamente alude à construção de um “Estado Democrático”:

- *primeiro*, pela indicação da legitimidade parlamentar do órgão eleito para a aprovação da nova Constituição: “Nós, o Povo de Angola, através dos nossos lídimos representantes, Deputados da Nação livremente eleitos nas eleições parlamentares de Setembro de 2008”<sup>459</sup>;
- *segundo*, pelo sublinhado da fase democrática em que se insere o novo texto constitucional: “Destacando que a Constituição da República de Angola se filia e enquadra directamente na já longa e persistente luta do povo angolano, primeiro, para resistir à ocupação colonizadora, depois para conquistar a independência e a dignidade de um Estado soberano e, mais tarde, para edificar, em Angola, um Estado Democrático de Direito e uma sociedade justa”<sup>460</sup>;
- *terceiro*, pela síntese apresentada dos mais relevantes princípios constitucionais da nova Constituição: “Reafirmando o nosso compromisso com os valores e princípios fundamentais da Independência, Soberania e Unidade do Estado Democrático de Direito, do pluralismo de expressão e de organização política, da separação e equilíbrio de poderes dos órgãos de soberania, do sistema económico de mercado e do respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do ser humano, que constituem as traves mestras que suportam e estruturam a presente Constituição”<sup>461</sup>.

**III.** Os preceitos iniciais do articulado da CRA, por seu turno, também se mostram de elevada importância, com várias alusões:

- “Angola é uma República soberana e independente, baseada (...) na vontade do povo angolano...”<sup>462</sup>;
- “A República de Angola é um Estado democrático de Direito que tem como fundamentos a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa”<sup>463</sup>;

---

<sup>459</sup> § 1º do preâmbulo da CRA.

<sup>460</sup> § 5º do preâmbulo da CRA.

<sup>461</sup> § 12º do Preâmbulo da CRA.

<sup>462</sup> Art. 1º da CRA.

<sup>463</sup> Art. 2º da CRA.

- “A soberania, una e indivisível, pertence ao povo, que a exerce através do sufrágio universal, livre, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas estabelecidas pela Constituição, nomeadamente para a escolha dos seus representantes”<sup>464</sup>;
- “Constituem tarefas fundamentais do Estado angolano: (...) defender a democracia, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos e da sociedade civil na resolução dos problemas nacionais”<sup>465</sup>.

IV. O funcionamento do sistema político é ainda muito sensível ao espírito da democracia, a qual se pretende manter no exercício dos direitos fundamentais de natureza política, como sucede com o direito de participação na vida pública:

- em termos gerais, “Todo o cidadão tem o direito de participar na vida política e na direcção dos assuntos públicos, directamente ou através de representantes livremente eleitos, e de ser informado sobre os actos do Estado e a gestão dos assuntos públicos, nos termos da Constituição e da lei”<sup>466</sup>;
- em termos específicos, “Todo o cidadão, maior de 18 anos, tem o direito de votar e ser eleito para qualquer órgão electivo do Estado e do poder local e de desempenhar os seus cargos ou mandatos, nos termos da Constituição e da lei”<sup>467</sup>.

V. Ao nível da garantia do núcleo fundamental da CRA, são finalmente visíveis as preocupações com os traços fundamentais do regime democrático, que bem se expressam em alguns dos limites materiais da revisão constitucional, porquanto as “...alterações da Constituição têm de respeitar...”:

- “o núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias”<sup>468</sup>;
- “o Estado de Direito e a democracia pluralista”<sup>469</sup>;

---

<sup>464</sup> Art. 3º, nº 1, da CRA.

<sup>465</sup> Art. 21º, al. l), da CRA.

<sup>466</sup> Art. 52º, nº 1, da CRA.

<sup>467</sup> Art. 54º, nº 1, da CRA.

<sup>468</sup> Art. 236º, al. e), da CRA.

<sup>469</sup> Art. 236º, al. f), da CRA.



- “o sufrágio universal, directo, secreto e periódico para a designação dos titulares electivos dos órgãos de soberania e das autarquias locais”<sup>470</sup>.

**VI.** *A caracterização de Angola como um Estado Democrático igualmente se obtém sem qualquer hesitação através da análise da prática política de todo este percurso da II República.*

Num primeiro momento, logo que a guerra civil terminou com a assinatura dos Acordos de Bicesse de 1991, foi possível introduzir a democracia multipartidária, tendo então sido realizadas eleições pluripartidárias para o Presidente da República e para a Assembleia Nacional, em 1992.

Mais recentemente, em Setembro de 2008, houve novas eleições para a Assembleia Nacional, delas tendo resultado o texto constitucional vigente, que previa a eleição presidencial findo o mandato presidencial em curso e que viria a acontecer em 2012, por junto com a eleição legislativa.

Em qualquer destas duas experiências, as eleições foram sempre objecto de observação internacional, que as validaram e as consideraram livres e justas.

Noutra perspetiva, o interregno nas eleições legislativas que só terminou em Setembro de 2008, com uma Assembleia Nacional em prolongamento de mandato por mais de 16 anos, facilmente se explicou no contexto do recomeço da guerra civil, tendo obtido uma credencial constitucional por intermédio de uma pontual alteração da LCRA, consumada na L n.º 18/96, de 14 de Novembro, “...a qual prorrogou os mandatos do órgão parlamentar perante a situação de necessidade vivida no país”<sup>471</sup>.

**VII.** *A variedade de alusões à forma democrática de governo, através da exaltação do princípio da soberania popular, revela-se no plano da verificação das três modalidades que pudemos salientar, que se encontram todas presentes, sendo elas gradações da intervenção popular no sistema político:*

- *a dimensão representativa;*
- *a dimensão referendária (ou semidirecta); e*
- *a dimensão participativa.*

---

<sup>470</sup> Art. 236º, al. h), da CRA.

<sup>471</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *As Constituições dos Estados de Língua Portuguesa*, p. 361.

Vejamos separadamente a importância que cada uma dessas modalidades de democracia que o Direito Constitucional Angolano defende.

### 73. A democracia representativa e a eleição

I. A *dimensão representativa da democracia* relaciona-se com a designação dos titulares dos órgãos públicos, principalmente do Estado, que desempenham os mandatos em nome da comunidade política.

Os interesses prosseguidos através da sua atividade são os interesses gerais, e não os interesses particulares, devendo para isso possuir a confiança política dos cidadãos que assim mediatamente definem aqueles interesses gerais.

A ponte que permite a ligação entre os governantes e os governados, no momento da sua escolha, é construída pelo fenómeno da *representação política*<sup>472</sup>.

É daqui que surge o *mandato político*, que na respetiva modelação se afirmou em duas vertentes distintas, com base em opostos pressupostos democráticos<sup>473</sup>:

- o *mandato imperativo*, defendido por JEAN-JACQUES ROUSSEAU, tributário da democracia direta, em que os eleitos teriam de submeter-se à vontade geral, podendo ser destituídos em consequência da sua violação; e
- o *mandato representativo*, propugnado por EMMANUEL SIEYÈS, no qual os eleitos, ainda que genericamente submetidos ao interesse público, teriam a faculdade de agir – *maxime* através do seu voto parlamentar – de maneira diversa dos interesses particulares da sua circunscrição ou do grupo de eleitores que os elegeu, conservando-se o seu mandato mesmo na situação de perda daquela confiança política.

De todas as modalidades de democracia enunciadas, é a *democracia representativa a que ainda se mostra fundamental, mesmo considerando os argumentos que vão crescendo em favor da democracia direta, no novo contexto da sociedade de*

---

<sup>472</sup> Cfr. REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 230 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 876 e 877.

<sup>473</sup> Cfr. REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 265 e ss.

*informação: só aquela permite a obtenção de capacidade de ação, de racionalidade e de controlo que é propiciada pela representação*<sup>474</sup>.

**II.** É a fidúcia política que torna o mandato dos titulares dos órgãos públicos um *mandato representativo*, o qual assenta num particular modo de se proceder à sua designação – a *eleição*.

Daí que tal nexo de confiança se consolide através do *sufrágio* do povo ativo na seleção das pessoas para o preenchimento dos lugares do Estado, respeitando-se a liberdade de apresentação de candidaturas e de campanha eleitoral.

O Direito Constitucional Angolano dá-nos conta da preponderância desta dimensão representativa, sendo vários os órgãos de cunho eletivo, não só ao nível do Estado, mas também no plano das entidades públicas infraestaduais.

Que assim é, está um dos preceitos iniciais da CRA a demonstrá-lo: “A soberania, una e indivisível, pertence ao povo, que a exerce através do sufrágio universal, livre, igual, direto, secreto e periódico...”<sup>475</sup>.

**III.** A eleição, nos regimes democráticos, cristalizou-se como o fundamental modo de designação dos titulares dos cargos públicos, no qual participam, através do voto, os cidadãos ativos de certa comunidade estadual<sup>476</sup>.

Com a *eleição ocorre a escolha de tais titulares, seja através de uma designação direta, seja através de uma designação mediatizada pelos partidos políticos*.

A importância que se tem atribuído à eleição – assim como ao colégio de eleitores que subjetivamente a leva a cabo – tem inclusivamente suscitado questões complexas ao nível da colocação do ato eleitoral no próprio plano dos atos jurídico-públicos, neste caso do Estado-Comunidade, podendo mesmo enquadrar um outro poder público, o poder eleitoral, como foi tão

<sup>474</sup> Cfr. REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 234 e ss.

<sup>475</sup> Art. 3º, nº 1, primeira parte, da CRA.

<sup>476</sup> Sobre a eleição política em geral, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 286 e ss.; JORGE MIRANDA, *Ciência Política*, Lisboa, 1992, pp. 201 e ss., *Direito Constitucional III*, Lisboa, 2003, pp. 5 e ss., e *Manual de Direito Constitucional*, VII, Coimbra, 2007, pp. 11 e ss.; ANTÓNIO NADAIS, *Eleição*, in DJAP, IV, Lisboa, 1991, pp. 205 e ss.; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 253 e ss.; DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2ª ed., Cidade do México, 1998, pp. 11 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 876 e ss.

bem teorizado, v. g., pelo português SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA, no século XIX.

IV. Se a delimitação da eleição enquanto manifestação do poder eleitoral, protagonizado pelo povo, não suscita muitas dúvidas conceptuais, não é de excluir a respetiva distribuição por tantas modalidades quantos os úteis critérios de classificação que lhe têm sido apostos<sup>477</sup>:

- *eleições políticas, legislativas, administrativas ou internacionais*, conforme a natureza do órgão, nas funções que exerce, que vai ser escolhido;
- *eleições externas e eleições internas*, conforme a escolha eleitoral seja feita pelo povo ou por órgãos políticos já previamente escolhidos por eleição;
- *eleições gerais e eleições intercalares*, conforme a escolha se faça num conjunto de órgãos que integram uma instituição ou apenas aconteçam num dos seus órgãos, por razões particulares de ser necessário prover os respetivos titulares.

V. A configuração da eleição fica concluída com a apresentação das *figuras afins* que com ela não são suscetíveis de confusão<sup>478</sup>.

A mais evidente, porque mais próxima, vem a ser a do *referendo*, na medida em que, tal como na eleição, igualmente tem na sua titularidade o conjunto dos cidadãos.

Mas elas entre si bem se distinguem por a eleição se destinar à escolha dos governantes, enquanto que o referendo visa a tomada de uma decisão material, e não pessoal.

VI. O desenvolvimento do ato eleitoral, valendo bem pelo ato final que desemboca na eleição produzida (o resultado eleitoral), está longe de poder ser explicado na produção de um ato instantâneo, traduzindo-se num procedimento, em que se sucedem vários atos parcelares ordenados à emissão do ato final: a eleição propriamente dita ou *stricto sensu*.

É assim possível descortinar as diversas fases de progressão do *procedimento eleitoral*, a culminar com a decisão eleitoral<sup>479</sup>:

<sup>477</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 878.

<sup>478</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 878.

<sup>479</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 879 e 880.

- o registo do colégio eleitoral através do recenseamento;
- a marcação das eleições, seja por fim do mandato, seja por dissolução, com eleições antecipadas;
- a apresentação das candidaturas levadas a escrutínio;
- o exercício da campanha eleitoral de esclarecimento;
- a votação eleitoral;
- o apuramento dos resultados;
- o contencioso eleitoral; e
- a publicitação dos resultados eleitorais.

VII. A organização eleitoral – quer em termos puramente teóricos, quer em termos das diversas opções que o legislador positivo pode tomar – concita um conjunto dos problemas que respeitam às múltiplas preocupações que normalmente se encontram presentes quando chega o momento de regulamentar um qualquer processo eleitoral.

Não é apenas, obviamente, a do sistema eleitoral com o qual se deve trabalhar. Outras questões – como as características do sufrágio, a composição do colégio eleitoral ou a apresentação das candidaturas – do mesmo modo exigem difíceis escolhas entre várias alternativas possíveis.

E ainda poderíamos acrescentar outros tópicos que, se bem que não tão importantes quanto estes, de certo jeito influenciam o decurso de um procedimento eleitoral: as condições do registo eleitoral, o regime de exercício da liberdade política, através da liberdade de expressão, de imprensa, de manifestação e de reunião e de criação de partidos nos períodos eleitoral e pré-eleitoral, ou a natureza dos órgãos a quem incumbe a organização e a fiscalização do processo eleitoral.

No entanto, a problemática do *sistema eleitoral* – que se define como *o método que permite traduzir, em mandatos, os votos que foram depositados nas urnas pelos cidadãos eleitores* – acaba por ser, de entre todas estas questões que se colocam na organização eleitoral, a que ocupa o lugar proeminente.

Do prisma técnico, a conversão de votos em mandatos, estando associada a cálculos matemáticos, obriga a uma saudável articulação de esforços com a Ciência Matemática no estudo das diversas possibilidades de manifestação da vontade eleitoral, rica interdisciplinaridade que não encontramos noutros domínios.

Em termos políticos, a opção por determinado sistema eleitoral não é – nem nunca poderá ser – neutra, pois é nele que se traçam as linhas estruturantes dos diferentes instrumentos de ação política.

Se quanto aos diversos pontos que se levantam no ato eleitoral, é usual verificarmos uma única regulação legal, já quanto ao sistema eleitoral, numa tendência que se vai acentuando, normalmente é a própria Constituição que chama à sua órbita a definição das suas traves-mestras.

**VIII.** É assim que, no seio dos diversos “temas eleitorais”, tem sido pertinente desenvolver algumas considerações sobre esta *vexata quaestio* de qualquer organização eleitoral.

Embora o sistema eleitoral se funde num *conceito unívoco de transformação* de votos em mandatos, nem por isso se mostra impedido de se desdobrar em múltiplas combinações, que podem ser arrumadas nestas três categorias de representação<sup>480</sup>:

- a *representação proporcional*;
- a *representação maioritária*; e
- a *representação de minorias*.

**IX.** Em matéria de *sistema de partidos*, a Ciência Política, em conjunto com o Direito Constitucional, tem ensaiado a elaboração de leis explicativas das relações mais ou menos constantes que se assinalam entre a escolha de certo sistema eleitoral e o funcionamento, diretamente, do sistema de partidos e, indiretamente, do sistema de governo.

Ficaram famosas, a este propósito, as *leis de MAURICE DUVERGER*, que em 1951 as formulou do seguinte modo<sup>481</sup>:

- (i) a representação maioritária a uma volta origina o bipartidarismo perfeito;
- (ii) a representação maioritária a duas voltas conduz ao multipartidarismo polarizado;
- (iii) a representação proporcional favorece o multipartidarismo perfeito.

Em conclusão: a opção entre estes dois sistemas eleitorais não é uma escolha politicamente despidianda, que inelutavelmente incide sobre aspe-

<sup>480</sup> Quanto a estas diversas opções, v. DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales...*, pp. 91 e ss.

<sup>481</sup> Cfr. MAURICE DUVERGER, *Los partidos políticos*, Cidade do México, 1994, pp. 235 e ss. Cfr. também JORGE BACELAR GOUVEIA, *Sistemas eleitorais e método de Hondt*, in DJAP, 1º sup., Lisboa, 2000, pp. 461 e 462, e *Manual...*, II, pp. 881 e ss.

tos gerais do funcionamento do sistema político, sendo uma das suas principais variáveis<sup>482</sup>.

## 74. As linhas principais do Direito Eleitoral Angolano

I. A importância da eleição em qualquer democracia também se afere pelo conjunto de fontes normativas que integram o Direito Eleitoral, ramo do Direito Constitucional que especificamente visa a definição do respetivo regime<sup>483</sup>.

Ao texto da CRA se comete a tarefa, em preceitos próprios, de fixar essas coordenadas fundamentais, quer na perspectiva individual, quer na perspectiva institucional:

### ARTIGO 54º

#### (Direito de sufrágio)

1. Todo o cidadão, maior de dezoito anos, tem o direito de votar e ser eleito para qualquer órgão electivo do Estado e do poder local e de desempenhar os seus cargos ou mandatos, nos termos da Constituição e da lei.
2. A capacidade eleitoral passiva não pode ser limitada senão em virtude das incapacidades e inelegibilidades previstas na Constituição.
3. O exercício de direito de sufrágio é pessoal e intransmissível e constitui um dever de cidadania.

### ARTIGO 106º

#### (Designação do Presidente da República e dos Deputados à Assembleia Nacional)

O Presidente da República e os Deputados à Assembleia Nacional são eleitos por sufrágio universal, directo, secreto e periódico, nos termos da Constituição e da lei.

---

<sup>482</sup> Posteriormente, caberia a GIOVANNI SARTORI reformular as leis de MAURICE DUVERGER, propondo a existência de quatro leis na relação do sistema eleitoral com o sistema partidário. Cfr. DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales...*, pp. 387 e ss.

<sup>483</sup> Numa análise jurídico-política acerca do sistema eleitoral angolano, v. JOÃO PINTO, *O sistema eleitoral angolano*, in RFDUAN, Luanda, nº 12 de 2012, pp. 11 e ss.

## ARTIGO 107º

**(Administração eleitoral)**

1. Os processos eleitorais são organizados por órgãos de administração eleitoral independentes, cuja estrutura, funcionamento, composição e competências são definidos por lei.

2. O registo eleitoral é oficioso, obrigatório e permanente, nos termos da lei.

**II.** Depois há uma imensidão de leis e de fontes normativas menores – que infelizmente nunca chegou a ser codificada – que concretizam e desenvolvem aquelas orientações constitucionais, designadas por “leis eleitorais” ou, em geral, por “legislação eleitoral”, nas quais se pode incluir as seguintes:

- a *Lei Orgânica sobre as Eleições Gerais* (LOEG) (L nº 36/11, de 21 de dezembro, alterada pela L nº 18/12, de 23 de maio);
- a *Lei Orgânica sobre a Organização e o Funcionamento da Comissão Nacional de Eleições* (LOOFCNE) (L nº 12/12, de 13 de abril);
- a *Lei de Observação Eleitoral* (LOE) (L nº 11/12, de 22 de março).

De acordo com a CRA, o princípio democrático, como não podia deixar de ser, insufla as escolhas dos governantes, sendo estes dois órgãos de soberania cujos titulares são selecionados com base no sufrágio popular:

- o Presidente da República e o Vice-Presidente da República; e
- a Assembleia Nacional.

**III.** De todos aqueles temas, cujo estudo completo neste contexto é verdadeiramente impossível, é de privilegiar as opções que o Direito Eleitoral Angolano firmou sob o prisma destes três principais pontos de vista, que traduzem a essência da eleição:

- o *registo (recenseamento) eleitoral*;
- a *caracterização do sufrágio*;
- o *procedimento eleitoral*.

**IV.** O *registo eleitoral* espelha uma existencial necessidade de disciplina do procedimento de votação, na medida em que corporiza uma permanente



e prévia certificação formal acerca da qualidade de cada cidadão como eleitor.

Para que o cidadão possa votar, é forçoso que esteja inscrito nos cadernos eleitorais, o que se explica pela conveniência de evitar fraudes, que assim se consegue pelo prévio conhecimento de quem tem capacidade eleitoral ativa devidamente reconhecida.

Os princípios fundamentais do registo eleitoral são definidos pela própria CRA, no seu art. 107º, nº 2, nos termos seguintes:

- *a obrigatoriedade*: o registo eleitoral é obrigatório para os cidadãos com capacidade eleitoral ativa residentes em território angolano;
- *a oficiosidade*: as autoridades eleitorais devem promover essa inscrição no caso de os cidadãos não tomarem tal iniciativa;
- *a universalidade*: o registo eleitoral, por causa da universalidade do sufrágio, inclui a totalidade daqueles que tenham capacidade eleitoral ativa;
- *a permanência*: tendo por função traduzir, em cada momento, o corpo eleitoral, o registo deve manter-se atualizado, sendo feitas as alterações correspondentes na capacidade eleitoral ativa, bem como noutros elementos relevantes, como o da residência eleitoral.

V. O *sufrágio*, terminologicamente herdeiro do *ius suffragii* romano, é outro eixo fundamental do Direito Eleitoral Angolano e exprime os termos por que a vontade individual dos cidadãos eleitores se pode expressar numa vontade coletiva declarada no dia das eleições.

De acordo com a CRA, numa célebre fórmula várias vezes repetida no seu articulado, o sufrágio é definido como sendo “...universal, direto, secreto e periódico...”<sup>484</sup>, às quais se podem ainda juntar outras características, a saber:

- *sufrágio universal*: o voto é de todos, não se aceitando qualquer exclusão no conjunto daqueles que, tendo idade acima de 18 anos<sup>485</sup>, devem possuir capacidade eleitoral ativa, assim se proscrevendo o sufrágio restrito, seja capacitário (por não se possuir certas habilitações literárias), seja censitário (por não se atingir um patamar mínimo de rendimentos), seja por qualquer outra razão discriminatória (por não

<sup>484</sup> Art. 106º, nº 1, *in fine*, da CRA.

<sup>485</sup> Cfr. o art. 54º, nº 1, da CRA.

- se permitir o voto das mulheres ou de outros grupos minoritários, em nome de pseudo-justificações raciais, religiosas ou outras);
- *sufrágio livre*: o voto, sendo sagrado em Democracia, deve ser exercido sem qualquer coação na escolha, ao mesmo não podendo aplicar-se qualquer sanção em relação à opção escolhida do votante;
  - *sufrágio igual*: o voto, sendo de todos, deve valer exatamente o mesmo entre si, proibindo-se a ponderação dos votos no sentido de alguns poderem valer mais do que o de outros, numa outra garantia paralela da plenitude do sufrágio (ainda que em associações de Direito Privado essa seja uma prática possível);
  - *sufrágio direto*: o voto projeta-se na escolha dos candidatos que se apresentam ou das decisões a tomar, não havendo qualquer esquema de mediação na relevância que se atribui aos respectivos efeitos, tornando a vontade expressa muito mais genuína e pura;
  - *sufrágio secreto*: o voto é formulado na intimidade do votante, sem que em qualquer momento seja forçado a relevar em quem votou, nem o podendo fazer nas imediações da assembleia de voto, assim se alcançando uma maior liberdade de expressão e assim se evitando constrangimentos sobre certos eleitores por parte dos candidatos;
  - *sufrágio pessoal*: o voto é determinado pelo votante, não sendo suscetível de qualquer fenómeno de representação, voluntária ou necessária, mesmo em situações de impossibilidade daquele, com isso se assegurando que a vontade do cidadão jamais seja adulterada, o que não impede que, em certos casos, o voto possa ser enviado por correspondência, derogando-se o princípio geral da presencialidade do sufrágio<sup>486</sup>;
  - *sufrágio periódico*: o voto é repetido nos períodos previamente estabelecidos na lei na exata medida em que os cargos políticos são temporários, devendo aqueles que são eletivos ser escolhidos por nova eleição, o que também se filia diretamente numa exigência do princípio republicano.

---

<sup>486</sup> A presencialidade é, na verdade, diversa da pessoalidade: o voto por correspondência continua sendo fiel ao voto pessoal porque a produção da escolha no boletim de voto é sempre feita pelo cidadão eleitor, e não por um procurador, embora a sua entrega, para efeitos de contagem, não seja feita ao mesmo tempo do seu preenchimento, antes acontecendo uma dilação temporal imposta pela via da correspondência postal, que se for segura não suscita problemas de maior.

No plano do exercício do sufrágio, a CRA apresenta ainda um preceito algo enigmático, ao estabelecer que “O exercício do direito de sufrágio (...) constitui um dever de cidadania”<sup>487</sup>, o que tem implicações na perspectiva de saber se o sufrágio pode ser obrigatório quanto ao seu exercício, à semelhança do que sucede nalguns Estados, como o Brasil ou a Bélgica.

É nossa convicção que a referência constitucional ao sufrágio como “dever de cidadania” o situa apenas no plano da moralidade política do cidadão, e não permite que se lhe associe um dever jurídico, pelo que tal dever não pode ser imposto e, por maioria de razão, muito menos decretadas sanções contra o respetivo incumprimento.

**VI. O procedimento eleitoral** existe porque pressupõe que a eleição, como ato jurídico-público, de natureza política e final, é apenas o resultado de um percurso, que comporta diversas fases, procedimento eleitoral que em regimes democráticos se tem revelado cada vez mais complexo, sendo de equacionar as seguintes fases, tal como as mesmas se organizam na legislação eleitoral<sup>488</sup>:

- *Marcação da data das eleições*: tudo começa com a definição da data das eleições, mais ou menos previsível, dentro do calendário abstratamente estabelecido pela lei eleitoral, mais previsível no caso da aproximação do fim dos mandatos eletivos, menos previsível no caso de cessação antecipada dos mandatos por dissolução, sendo tal legalmente possível;
- *Apresentação das candidaturas*: marcadas as datas das eleições, as pessoas e as entidades que se querem candidatar têm de apresentar-se ao sufrágio, dando a conhecer os contornos das respetivas candidaturas;
- *Campanha eleitoral*: conhecidos os candidatos, reserva-se um período de campanha eleitoral, no qual, de um modo mais intenso, se organiza o esclarecimento dos cidadãos em relação às propostas das candidaturas apresentadas, normalmente com uso de meios extraordinários que não são postos em prática no tempo não eleitoral;
- *Organização das assembleias de voto*: a realização da votação só é viável com a preparação das assembleias de voto, que consiste na escolha

<sup>487</sup> Art. 54º, nº 3, *in fine*, da CRA.

<sup>488</sup> Cfr. os arts. 28º e ss. da LOEG.

das pessoas e dos lugares em que vai ter lugar a votação, distribuindo-se o número de cidadãos pelos diversos locais, segundo o critério da residência eleitoral;

- *Votação*: é o momento em que cada cidadão eleitor exerce o seu direito de voto, escolhendo de entre as diversas alternativas que se consubstanciam nas diversas candidaturas apresentadas;
- *Apuramento*: é a contagem dos votos, num primeiro momento feita em cada assembleia de voto, e posteriormente feita em termos mais amplos, para se permitir a conversão dos votos em mandatos, por aplicação das regras próprias inerentes à natureza de cada órgão a eleger;
- *Contencioso da votação e apuramento*: feita a votação e a respetiva contagem, as irregularidades verificadas podem ser objeto de impugnação judicial, uma vez que é legítimo fazer chegar ao poder judicial a impugnação da prática de atos considerados ilegais ou inconstitucionais.

## 75. A democracia semidireta e o referendo

**I.** A *dimensão referendária* da democracia consiste na possibilidade de os cidadãos se pronunciarem acerca de assuntos que se colocam à governação.

Já não se trata de escolher os governantes, em função das suas capacidades pessoais ou do ideário político pretendido, governantes que depois ficarão com a responsabilidade de decidir em vez do povo.

É o próprio povo que decide, por si mesmo, certas questões, intervindo pontualmente na resolução dos assuntos públicos, *povo que, enquanto conjunto de cidadãos governados, por momentos se transforma em povo governante, resolvendo a questão que lhe tenha sido submetida.*

**II.** O instituto político-constitucional que concretiza a democracia semidireta ou democracia referendária é o *referendo*, *ato pelo qual o povo responde a uma pergunta que lhe é apresentada a respeito de uma matéria que se coloca à decisão do poder público.*

A vontade que vem a ser manifestada num certo sentido – “sim”, “não” ou “abstenção” – espelha o entendimento popular, coletivamente válido no âmbito de um procedimento de votação.

O referendo implica assim que o povo decida sobre uma questão que normalmente é do foro dos órgãos representativos, os quais têm titulares que foram escolhidos para imputarem uma vontade psicológica à atividade jurídico-pública<sup>489</sup>.

A palavra “referendo” (*ad referendum*) proveio do Direito Internacional Público, em cujo contexto os tratados são negociados *ad referendum* quando carecem de ulterior consentimento dos órgãos internos competentes, fazendo-se a mesma homologia para a pergunta que se formula ao povo, a qual carece de aceitação ou rejeição popular posterior<sup>490</sup>.

**III.** A observação do referendo no seu lugar de instituição político-constitucional permite múltiplos prismas de análise, que se mostram relevantes noutras tantas classificações que têm sido propostas<sup>491</sup>:

- a) *as matérias a referendar*: referendo constitucional, internacional, político, legislativo, administrativo;
- b) *o momento da realização*: referendo prévio, referendo final e referendo superveniente;
- c) *a obrigatoriedade ou a facultatividade da convocação*: referendo obrigatório e referendo facultativo;
- d) *a força jurídica da resposta*: referendo vinculativo e referendo consultivo.

<sup>489</sup> Sobre o referendo em geral, v. RICARDO LEITE PINTO, *Referendo local e descentralização política*, Lisboa, 1984, pp. 5 e ss.; JORGE MIRANDA, *Ciência Política...*, pp. 235 e ss., e *Manual...*, VII, pp. 306 e ss.; MARIA LUÍSA DUARTE, *O referendo e a representação política*, in RJ, nºs. 9 e 10, junho de 1987, pp. 195 e ss.; LUÍS BARBOSA RODRIGUES, *O referendo português a nível nacional*, Coimbra, 1994, pp. 19 e ss.; MARIA BENEDITA PIRES URBANO, *O referendo*, Coimbra, 1998, pp. 7 e ss.; FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, *O referendo político nacional em Portugal*, in AAVV, *Estudos de Direito Público* (coord. de JOÃO CAUPERS e JORGE BACELAR GOUVEIA), Lisboa, 2005, pp. 9 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 902 e ss.

<sup>490</sup> Mas naturalmente que o referendo de que aqui curamos situa-se no plano do Direito Constitucional, embora o instituto, com esta ou outra configuração, seja conhecido de outros ramos do Direito.

No caso do Direito Internacional, o referendo tem sentido quando se pergunta a certo povo se quer ser independente, no contexto do exercício da autodeterminação dos povos.

No plano do Direito Administrativo, o *referendum administrativo* traduz a expressão de uma vontade administrativa, necessário à eficácia do ato administrativo ou de algo equivalente.

<sup>491</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 903.

IV. A melhor localização conceptual do referendo aconselha ainda a sua diferenciação relativamente a outros institutos que dele se separam<sup>492</sup>:

- a *eleição*;
- a *destituição popular (recall)*;
- a *iniciativa legislativa popular*;
- a *petição popular*;
- as *assembleias abertas*.

A *eleição*, sendo a figura afim mais próxima do referendo, deste se distingue, embora a sua titularidade também resida no povo, por não ser uma decisão de governação e ser uma seleção de governantes para ocuparem os cargos públicos.

A *destituição popular*, sendo o reverso da eleição, implica a cessação da titularidade dos cargos públicos, mas, tal como a eleição, dissocia-se do referendo por se projetar no preenchimento dos órgãos, não na tomada de decisões materiais.

A *iniciativa legislativa popular* significa que os cidadãos, enquanto comunidade política, podem exercer o direito de fazer iniciar um procedimento legislativo, ainda que não decidam a respetiva conversão em lei, mas neste caso assinala-se a distinção frente ao referendo porque o povo não decide o ato legislativo, apenas o decide propor, cabendo a decisão aos órgãos públicos competentes.

A *petição popular*, uma versão enfraquecida da iniciativa legislativa popular, representa o direito de os cidadãos darem a conhecer aos órgãos públicos os seus pedidos, sem terem a garantia de que sejam apreciados e, por maioria de razão, decididos, pelo que o fosso relativamente ao referendo é ainda maior, pois que na petição popular apenas se chama a atenção para o seu conteúdo, não havendo uma decisão sobre questões da governação.

As *assembleias abertas* são diversas do referendo porque nelas o aglomerado populacional pode equivaler, em certos casos, a uma assembleia deliberativa, que se reúne sob certas circunstâncias, normalmente pelo baixo número dos seus participantes.

V. O referendo em Direito Constitucional tem sido porventura um dos temas que mais ricos debates tem suscitado nas últimas décadas, num

---

<sup>492</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 904 e 905.

estudo que se vai acentuando, para além das importantes ilações que o mesmo proporciona no plano diverso da Ciência Política<sup>493</sup>.

É verdade que a Democracia Contemporânea em boa parte nasceu contra a afirmação de uma alternativa referendária, que ainda por cima tem um pesado lastro histórico de experiências pouco democráticas.

Mas também não tem sido menos verdade que a sociedade de informação em que estamos mergulhados exige uma maior participação dos cidadãos, gradualmente se eliminando as dificuldades e os perigos que antes se assacavam ao referendo:

- *o problema do desconhecimento técnico das matérias por parte do povo que vai decidir não existe mais* porque não apenas as decisões são pontuais como se estabelece a obrigatoriedade de uma ampla campanha de esclarecimento;
- *o problema da distorção “plebiscitária” dos resultados é dificuldade meramente teórica* porque o referendo não é uma ilha democrática, antes se insere num contexto globalmente democrático, juntando-se não apenas a outros instrumentos de participação política como vivendo lado a lado com a democracia eleitoral.

E vamos mesmo mais longe: *numa altura em que muitos acreditam que a democracia se encontra em crise profunda, pelo descrédito em que os políticos genericamente caíram, ou pela insuficiência dos mecanismos representativos e partidários na resposta às inquietações dos cidadãos, desvenda-se na democracia referendária uma importante válvula de segurança para assegurar a mínima “oxigenação democrática” do sistema político.*

## 76. Os elementos fundamentais do Direito Referendário Angolano

I. O Direito Constitucional Angolano acolhe o instituto do referendo, concebendo-o sob uma única forma e, ao mesmo tempo, rejeitando o referendo constitucional:

- “A soberania, una e indivisível, pertence ao povo, que a exerce através (...) do referendo...”<sup>494</sup>
- “É proibida a realização de referendos constitucionais”<sup>495</sup>.

<sup>493</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 905 e 906.

<sup>494</sup> Art. 3º, nº 1, segunda parte, da CRA.

<sup>495</sup> Art. 168º, nº 3, da CRA.

Até ao momento, porém, não se depara com qualquer legislação ordinária que tivesse procedido à regulação normativa do referendo do ponto de vista das opções que cabem ao Direito Legal, no qual o legislador constitucional deposita uma razoável margem de discricionariedade legislativa.

No termos da CRA, “À Assembleia Nacional compete legislar com reserva absoluta sobre as seguintes matérias: (...) g) Regime de referendo”<sup>496</sup>.

Decerto que essa circunstância não apenas configura uma evidente inconstitucionalidade por omissão, dado que a CRA não está a ser cumprida no exercício desta importante modalidade da soberania popular, como essa regulação se afigura necessária à exequibilidade do direito constitucional de participar num referendo.

**II.** O *regime do referendo* deve levar em consideração os seguintes tópicos:

- *os cidadãos votantes*, na configuração do universo dos sujeitos intervenientes;
- *a convocação do referendo*, na determinação dos órgãos de soberania que concorrem para a sua efetivação;
- *a realização do referendo*, na definição das fases do procedimento que se desencadeiam no objetivo de obter a expressão da vontade popular;
- *os efeitos do referendo*, na inserção da sua decisão dentro do Direito Angolano.

**III.** O *universo dos cidadãos votantes no referendo nacional* apresenta-se em grande medida decalcado da capacidade eleitoral ativa, fixando-se a homologia de que quem vota nas eleições nacionais também vota nos referendos nacionais.

A orientação geral é a de que o direito de votar no referendo nacional está reservado aos cidadãos eleitores, nos mesmos moldes em que a capacidade de sufrágio está prevista para os atos eleitorais<sup>497</sup>.

**IV.** A *convocação do referendo nacional* desenvolve-se por um caminho procedimental, não sendo um ato instantâneo, nele se divisando dois momentos:

<sup>496</sup> Art. 164º, al. g), da CRA.

<sup>497</sup> Cfr. o art. 3º, nº 1, da CRA.



- *a proposta*: da Assembleia Nacional, uma vez que lhe compete “Propor ao Presidente da República a submissão a referendo de questões de relevante interesse nacional”<sup>498</sup>, ato que pode ter diversas iniciativas possíveis – “A iniciativa de referendo nacional pode ser exercida pelo Presidente da República, por um quinto dos Deputados em efectividade de funções e pelos Grupos Parlamentares”<sup>499</sup> – e que exige a sua aprovação por uma maioria qualificada – “...as propostas de referendo são aprovados por maioria qualificada de dois terços dos Deputados em efectividade de funções”<sup>500</sup>; e
- *a decisão*: o Presidente da República decide discricionariamente a convocação do referendo, porquanto lhe compete “...convocar referendos, nos termos da Constituição e da lei”<sup>501</sup>.

V. Depois da convocação do referendo nacional, segue-se a sua *realização*, o procedimento de expressão da vontade popular referendária, a qual se distribui por diversas fases, momentos somente conjecturáveis na ausência de lei ordinária disciplinadora desse procedimento:

- *a campanha*: corresponde ao período prévio à data da votação em que se organizam atos de esclarecimento destinados a convencer os cidadãos votantes a respeito das alternativas de resposta;
- *a organização das assembleias de voto*: relaciona-se com a organização burocrática do exercício do voto na constituição das assembleias de voto por que são distribuídos os votantes, com o objetivo de assegurar a eficiência e a veracidade da respetiva expressão política, para além das inerentes garantias de liberdade e de imparcialidade;
- *o exercício do voto*: traduz o momento em que cada cidadão votante exprime a sua vontade de responder, num dos sentidos possíveis, à pergunta ou perguntas de referendo;
- *o apuramento dos resultados*: significa a contagem dos votos, incluindo os procedimentos de reclamação em relação aos resultados de apuramento.

---

<sup>498</sup> Art. 161º, al. j), da CRA.

<sup>499</sup> Art. 168º, nº 1, da CRA.

<sup>500</sup> Art. 169º, nº 1, da CRA.

<sup>501</sup> Art. 119º, al. l), da CRA.

VI. Os *efeitos do referendo nacional* têm a característica da sua vinculatividade, até porque com a realização de uma consulta popular desta envergadura não se justificaria que fosse meramente consultivo, conclusão que se pode obter implicitamente da maioria agravada que se exige para a aprovação da respetiva proposta.

Da vinculatividade do referendo emergem dois tipos de deveres e que se projetam na atuação dos órgãos política e legislativamente competentes para a atuação correspondente:

- *um dever positivo, de facere*, “de agir”: dever de aprovar os diplomas adequados à realização prática da decisão referendária; ou
- *um dever negativo, de non facere*, “de não agir”: dever de não aprovar diplomas que contrariem o sentido da decisão referendária.

De acordo com a lógica do referendo nacional, *a decisão referendária, ao invés do que sucede noutros sistemas constitucionais, não corporiza diretamente uma fonte de Direito, antes sendo um impulso legiferante*, ao nível da produção dos correspondentes atos legislativos e convenções internacionais.

É por isso que não são de considerar opiniões que excessivamente fortaleçam a decisão referendária, que terá a seguinte configuração:

- *um ato político*, praticado pelo povo, que, reunido no dia do referendo, é o seu autor formal, ato do Estado-Comunidade;
- *com efeitos cogentes*, de natureza normativa, porquanto à respetiva decisão;
- *mas de eficácia interna*, pois que não determina, por si só, a constituição, a modificação ou a extinção de outros atos jurídico-públicos.

## 77. A democracia participativa e os partidos políticos

I. A *dimensão participativa da democracia*, menos orgânica e mais informal, é a que se liga ao exercício dos *direitos de natureza política* que permitem a expressão da *opinião pública*, que indirectamente influencia as decisões políticas tomadas pelos governantes, opinião pública que se constrói com base nas opiniões individuais livremente produzidas no espaço público<sup>502</sup>.

---

<sup>502</sup> Como refere REINHOLD ZIPPELIUS (*Teoria...*, p. 346), “Quando aqui se fala, de forma sintética, de “opinião pública”, não se deve perder de vista o facto de não existir

Isto quer dizer que a vontade popular que qualquer sistema político deve apreciar não se vai confinar àquilo que é transmitido no momento da *eleição* ou do *referendo*: é do mesmo modo relevante o sentido dos cidadãos que se possa manifestar entre aqueles momentos formais-decisórios, dando assim substância a uma cultura democrática e a uma intensa intervenção da sociedade nos assuntos da Política<sup>503</sup>.

Esta outra vertente da democracia não se exerce contra e muito menos em substituição da democracia representativa – claramente que a complementa, assinalando uma saudável vigilância democrática sobre aquilo que vai sendo o quotidiano da governação.

Daí que seja relevante apreciar as duas principais funções que a opinião pública exerce em democracia:

- *uma função de legitimação*: é a função que permite a aceitação, fáctica e ética, da atuação dos governantes, uma vez que estes podem absorver as concepções sociais dominantes que se exprimem através da opinião pública, não divorciando o Estado da Sociedade;
- *uma função de controlo*: é a função que determina a limitação do poder público, na medida em que, diversamente da teoria da *arcana rei publicae* do Estado Absoluto, se exige que os eleitores avaliem os meandros das decisões políticas, assim melhor julgando os governantes nos momentos eleitorais, ao mesmo tempo que estes se sentem condicionados pelo escrutínio da opinião pública.

II. Os instrumentos que se colocam ao serviço desta democracia participativa estão todos em consonância com os *direitos políticos*, os quais integram um ideal de *status* político, de cidadania ativa na participação do espaço público, de construção da opinião pública, o *status activae civitatis* na taxonomia de GEORG JELLINEK<sup>504</sup>.

---

numa comunidade uma opinião pública uniforme e objectivamente indiferenciada, mas apenas opiniões diferentes, estruturadas (articuladas) por temas, que encontram um apoio por vezes maior e por vezes menor”.

<sup>503</sup> Cfr. REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, p. 346.

<sup>504</sup> Quanto à importância e função da opinião pública em geral, v. MARCELLO CAETANO, *A opinião pública no Estado moderno*, Lisboa, 1965, pp. 11 e ss., e *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 380 e ss.; JÜRGEN HABERMAS, *L'espace public*, Paris, 1993, pp. 149 e ss.; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 337 e ss.; MARIA LUÍSA DUARTE, *O direito de petição – cidadania, participação e decisão*, Coimbra, 2008, pp. 68 e ss.

São vários os direitos fundamentais que podem exemplificar essa ideia, assim substanciando uma opinião pública, que, sendo forte, fortalece a democracia participativa, que é componente essencial de um Estado Democrático avançado e amadurecido:

- *a liberdade de opinião* (expressão e informação): a faculdade de os cidadãos livremente exprimirem os seus pontos de vista, sem coação, censura ou discriminação, a respeito dos mais variados assuntos<sup>505</sup>;
- *a liberdade de imprensa*: a faculdade de os cidadãos poderem exprimir as suas opiniões livres usando os meios de comunicação social – a imprensa escrita, o mais antigo, a rádio e a televisão – e também a faculdade, que se integra neste direito fundamental, de criação desses meios de comunicação social, direito que se estende aos jornalistas enquanto seus profissionais<sup>506</sup>;
- *a liberdade de reunião*: a faculdade de as pessoas livremente se juntarem, para entre si trocarem opiniões ou levarem a cabo projetos<sup>507</sup>;
- *a liberdade de manifestação*: a faculdade de as pessoas livremente se juntarem no sentido de exteriorizarem, para fora do agrupamento, os seus pontos de vista<sup>508</sup>;
- *a liberdade de associação*: a faculdade de as pessoas livremente criarem pessoas jurídicas coletivas associativas, não carecendo de qualquer autorização pública, no exercício da sua autonomia privada<sup>509</sup>;
- *a liberdade de criação e de militância nos partidos políticos*: a faculdade de as pessoas livremente criarem partidos políticos, bem como neles

<sup>505</sup> Cfr. o art. 40º, nº 1, da CRA.

<sup>506</sup> Cfr. o art. 44º da CRA. Cfr. também a LI, em cujo art. 5º, nº 1, se define o conteúdo da liberdade de imprensa nos seguintes termos: “A liberdade de imprensa traduz-se no direito de informar, de se informar e ser informado através do livre exercício da actividade de imprensa e de empresa, sem impedimentos nem discriminações”.

É também importante no contexto da liberdade de imprensa a L nº 9/92, de 16 de abril, que regula o *exercício da atividade de radiodifusão*.

<sup>507</sup> Cfr. o art. 47º, nº 1, da CRA. Cfr. também a LDRM, dizendo-se no respetivo art. 1º, nº 1, que “É garantido a todos os cidadãos o direito de reunião e de manifestação pacíficas, nos termos da Lei Constitucional e da presente lei”.

<sup>508</sup> Cfr. o art. 47º, nº 2, da CRA.

<sup>509</sup> Cfr. o art. 48º da CRA. Cfr. também a LAP, estipulando-se no seu art. 4º, nº 1, o seguinte: “A todas as pessoas maiores de catorze anos, no gozo dos seus direitos civis, é reconhecido o direito de livremente se associarem, para fins não contrários à lei ou à moral pública, sem necessidade de qualquer autorização”.

desenvolverem a sua atividade de militância, participando na respetiva vida institucional, liberdade que se comunica aos partidos políticos como pessoas associativas especiais<sup>510</sup>;

- o direito de petição perante órgãos públicos: a faculdade de as pessoas fazerem chegar às autoridades públicas pedidos, representações, reclamações ou queixas a respeito dos seus direitos, da juridicidade em geral ou para a melhor prossecução do interesse público<sup>511</sup>.

III. De todos os direitos fundamentais de intervenção política, um peculiar realce deve ser conferido à liberdade de associação partidária, o mesmo é dizer, ao fenómeno, nas suas diversas implicações, dos *partidos políticos*, ainda que a liberdade de comunicação social, na sociedade de informação de hoje, igualmente não possa ser menosprezada<sup>512</sup>.

A definição de *partidos políticos*<sup>513</sup> tem sido tentada pelos mais diversos autores, a partir de diferentes critérios<sup>514</sup>, podendo em tal conceito isolar-se três elementos fundamentais, simultaneamente numa perspetiva politológica e jurídico-constitucional:

<sup>510</sup> Cfr. o art. 55º da CRA.

<sup>511</sup> Cfr. o art. 73º da CRA. Sobre o direito de petição especificamente, v., por todos, MARIA LUÍSA DUARTE, *O direito de petição...*, pp. 73 e ss.

<sup>512</sup> Frisando a importância da liberdade da comunicação social na construção da opinião pública em Estado pluralista, REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 350 e ss.

<sup>513</sup> Sobre os partidos políticos em geral, v. GEORGES BURDEAU, *O Estado*, Póvoa do Varzim, s. d., pp. 103 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 181 e ss., *Os partidos políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983, pp. 7 e ss., *Partidos políticos – Ciência Política e Direito*, in Pol., IV, Lisboa, 1986, pp. 991 e ss., *A Constituição e os partidos políticos*, in AAVV, *Portugal – Sistema Político-Constitucional*, Lisboa, 1989, pp. 663 e ss., e *Ciência Política*, Coimbra, 1989, pp. 88 e 89; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 387 e ss.; JEAN-PAUL JACQUE, *Le statut des Partis Politiques en Europe*, in AAVV, *Les Droits de L'Homme – droits collectifs ou droits individuels*, Paris, 1980, pp. 102 e ss.; JORGE MIRANDA, *Ciência Política...*, pp. 271 e ss., e *Manual de Direito Constitucional*, VII, Coimbra, 2008, pp. 159 e ss.; JOSÉ MANUEL MEIRIM, *O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais*, Lisboa, 1994, pp. 5 e ss.; MAURICE DUVERGER, *Los partidos políticos*, pp. 15 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA e ANA RITA CABRITA, *Partidos políticos*, in DJAP, 1º sup., Lisboa, 1998, pp. 345 e ss.; FERNANDO FARELO LOPES, *Os partidos políticos*, Oeiras, 2004, pp. 11 e ss.; ISRAEL BONIFÁCIO, *O estado do Estado...*, pp. 149 e ss.

<sup>514</sup> Sistematizando alguns desses critérios, MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 195 e ss., *Os partidos políticos...*, pp. 75 e ss., e pp. 406 e ss., e *Partidos políticos*, pp. 991 e ss.; JORGE MIRANDA, *Ciência Política...*, pp. 273 e ss.

- um *elemento subjectivo*;
- um *elemento temporal*;
- um *elemento teleológico*.

O *elemento subjectivo* implica a dimensão pessoal como substrato da entidade a criar: ao contrário do que sucede com as fundações ou com as sociedades, este elemento de carácter pessoal – que depois se recorta, com cambiantes diversos, pelos militantes e pelos simpatizantes – confere aos partidos a qualificação de associações.

O *elemento temporal* determina que os partidos políticos possuam um carácter duradouro. Isto significa que, tanto pelos objetivos que prosseguem como pela função social e política que desempenham, os partidos não podem constituir-se a termo ou sujeitar a sua permanência à verificação de uma qualquer condição resolutiva. A existência de uma organização estável é uma característica dos partidos, o que os distingue de outros grupos de fins meramente eleitorais.

O *elemento teleológico* sublinha as finalidades dos partidos políticos. Está em causa o reconhecimento normativo do importante papel que desempenham no funcionamento do sistema representativo constitucionalmente consagrado. Explicitando esta ideia, indique-se a faculdade de apresentação de candidaturas aquando das eleições dos titulares dos órgãos do poder público.

Em resumo: podemos definir os partidos políticos como *as pessoas coletivas de tipo associativo, com carácter de permanência, tendo por finalidade representar o Estado-Sociedade ao nível dos órgãos do poder público, assim contribuindo, como suas peças fundamentais, para o funcionamento do sistema de poder político instituído*.

IV. Os elementos conceptuais anteriormente referidos permitem separar os partidos políticos de três *figuras afins* que, com os mesmos, não ostentam qualquer confusão<sup>515</sup>:

- as *associações políticas*;
- as *comissões eleitorais*; e
- os *grupos de pressão*.

---

<sup>515</sup> Sobre a distinção entre partidos políticos e algumas destas suas figuras afins, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 186 e ss., *Os partidos políticos...*, pp. 415 e ss., *Partidos...*, pp. 994 e 995, e *Ciência Política...*, p. 88; JORGE BACELAR GOUVEIA e ANA RITA CABRITA, *Partidos...*, pp. 346 e ss.

A primeira destas figuras, as *associações políticas*, apesar de poderem prosseguir alguns dos fins assinalados aos partidos políticos, não revestem necessariamente carácter duradouro, nem visam a representação dos cidadãos nos órgãos do poder público. Pretendem simplesmente apresentar-se como *fora* de debate político-ideológico, sobressaindo essencialmente a sua função pedagógica e intelectual, normalmente de teor setorial no tocante aos caleidoscópicos temas da vida política de um país.

Também costuma distinguir-se os partidos políticos das chamadas *comissões eleitorais* pelas mesmas razões, mas avultando com mais evidência o seu carácter acentuadamente transitório. Uma vez que estas se formam com o intuito exclusivo de patrocinar uma determinada candidatura eleitoral, elas extinguem-se logo que concluídas as eleições que eram a sua razão de ser.

É ainda de mencionar os *grupos de pressão ou de interesse*, que assentam, as mais das vezes, numa estrutura permanente e bem organizada. Simplesmente, ao contrário dos partidos políticos, não têm por escopo concorrer aos órgãos do poder público, mas tão-somente transmitir as pretensões dos seus associados aos representantes dos cidadãos, partidariamente enquadrados ou não, tentando condicionar – e, se possível, determinar mesmo – as decisões políticas que digam diretamente respeito aos respetivos setores de atividade e de interesse.

V. Tomando por base diferentes critérios, os vários autores têm procurado proceder a *classificações* dos partidos políticos, de forma a melhor surpreender as relações destes com o sistema político em que se inserem. Entre as mais divulgadas, logo ressalta a classificação proposta por MAURICE DUVERGER, que aparta os *partidos de quadros* dos *partidos de massas*<sup>516</sup>.

Os *partidos de quadros* ou *de notáveis* são aqueles que procuram reunir as pessoas com mais prestígio na sociedade, caracterizando-se por dar sobretudo importância à qualidade dos seus dirigentes, não tanto à quantidade dos seus membros. Dentro dos partidos considerados *de quadros*, podem, na opinião deste autor, sub-distinguir-se os *flexíveis* e os *rígidos*, consoante exista ou não disciplina de voto nos grupos parlamentares e ainda atendendo ao grau de centralização na organização interna do partido.

---

<sup>516</sup> Há autores que referem ainda, na linha da classificação proposta por MAURICE DUVERGER, os *partidos de eleitores*, os *partidos de contestação* e os *partidos mistos*, os quais seriam resultado da evolução e reorganização dos *partidos de massas* e dos *partidos de quadros*.

Por sua vez, os *partidos de massas* ou *de militantes*, surgidos posteriormente, já nos finais do século XIX, caracterizam-se pela maior relevância que atribuem aos seus membros, os militantes. São partidos que, na sua maior parte, têm origem em organizações sócio-profissionais representativas do operariado industrial e dos trabalhadores rurais, os quais visam, com base numa organização estável e permanente, bem como numa disciplina interna mais férrea, prosseguir uma atuação também a nível extra-parlamentar, influenciando na opinião pública. Os *partidos de massas* podem subqualificar-se como *especializados* – caso dos socialistas – ou *totalitários* – caso dos comunistas e fascistas.

Outras classificações atendem à própria ideologia do partido e às concepções de índole social e política defendidas. Nestas, pode recordar-se, a título exemplificativo, a de GEORG JELLINEK, que distingue *partidos conservadores* e *partidos progressistas*. Os primeiros são os que defendem a manutenção das instituições vigentes e a conservação do sistema político tal como existe. Os outros, pelo contrário, são os que assumem uma postura crítica face à ordem vigente, fazendo propostas no sentido de a alterar ou de criar uma nova ordem.

Mais recentemente, novas modalidades de partidos políticos têm sido aventadas, num diverso enquadramento dado pelo amadurecimento do Estado Social ou até pelo seu envelhecimento, quando se fala já do Estado Pós-Social:

- os *partidos de todo o Mundo* ou os “*catch all-parties*”: são partidos que, deixando de lado as divisões ideológicas, se apresentam essencialmente pragmáticos, com programas vagos e disciplinas internas fluidas, alcançando uma grande base social de apoio;
- os *partidos-cartel*: são partidos que se assumem como dependentes da atividade estadual e jogam entre si a perpetuação no poder, o que se pode testemunhar nos acordos existentes no plano dos partidos do centro político (o “bloco central”).

VI. Numa perspectiva diferente, isto é, olhando agora ao conjunto dos partidos políticos que existem em cada sistema político, distinguem-se vários *sistemas de partidos*, de acordo com outros tantos critérios<sup>517</sup>.

---

<sup>517</sup> Sobre os sistemas de partidos, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 206 e ss.; MAURICE DUVERGER, *Los partidos...*, pp. 234 e ss.; DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, 2ª ed., Cidade do México, 1998, pp. 42 e ss.; JORGE



O critério mais difundido na doutrina considera o número de partidos existentes e surpreende três categorias:

- os *sistemas monopartidários* – de partido único ou de partido liderante: de partido único, em que apenas existe um partido político, que é também aquele que está no poder; de partido liderante, quando coexistam vários partidos, mas só um deles exerce efetivamente o poder;
- os *sistemas bipartidários* – perfeitos, se os dois partidos têm entre 85% e 90% dos mandatos, e imperfeitos, se os dois partidos têm entre 75% e 85% dos mandatos; e
- os *sistemas multipartidários* – perfeitos, se os partidos se equivalem em representatividade eleitoral, e imperfeitos, quando um deles sobressai com mais de 35% dos mandatos.

**VII.** Reconhecendo, porém, a insuficiência de um critério apenas numérico, alguns autores, nomeadamente GIOVANNI SARTORI, numa tentativa de melhor explicar a realidade partidária deste ponto de vista, acrescentaram novos critérios de diferença<sup>518</sup>.

Trata-se de considerar a existência de um confronto ou divergência ideológica, mais ou menos marcada, que se trava entre os partidos, de que é exemplo o confronto esquerda-direita.

Assim, o ilustre autor transalpino distingue:

- (i) o sistema de partido único (ex-URSS);
- (ii) o sistema de partido hegemónico (México);
- (iii) o sistema de partido dominante (Índia, Japão);
- (iv) o sistema bipartidário (Estados Unidos, Reino Unido);
- (v) o sistema pluralista moderado (Países Baixos, Suíça, Bélgica); e
- (vi) o sistema de pluralismo polarizado (Itália e Finlândia).

Dentro de cada um destes sistemas, opera o mesmo autor várias ramificações, atendendo ao tal grau de polarização existente entre os partidos. Por exemplo, distingue, no âmbito do bipartidarismo, o bipartidarismo

---

BACELAR GOUVEIA e ANA RITA CABRITA, *Partidos...*, pp. 348 e 349; ISRAEL BONIFÁCIO, *O estado do Estado...*, pp. 161 e ss.

<sup>518</sup> Cfr. GIOVANNI SARTORI, *Elementi de Teoria Politica*, 2ª ed., Bologna, 2000, pp. 237 e ss. Cfr. também DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales...*, pp. 43 e ss.

convergente do bipartidarismo polarizado, de acordo com o maior ou o menor confronto ideológico esgrimido entre os dois partidos que integram o sistema<sup>519</sup>.

**VIII.** Nos últimos tempos, além do conceito de polarização, têm sido ainda desenvolvidos os conceitos da *fragmentação* e da *volatilidade* partidária:

- o *grau de fragmentação* – distinguindo-se o sistema partidário em razão da dispersão ou da concentração de votos por referência à colocação dos partidos políticos no quadro das diferentes opções sociais e políticas;
- o *grau de volatilidade* – diferenciando-se os sistemas partidários, numa lógica de sucessão no tempo de diversos atos eleitorais, em função do tipo de votação dos eleitores quanto a um mesmo partido, concluindo-se pela existência de partidos que mantêm as votações (sistema com pouca volatilidade) e de partidos que mudam acentuadamente de votações, aumentando e diminuindo (sistema com muita volatilidade).

**IX.** Atualmente, nas sociedades democráticas, os partidos políticos desempenham um papel de extrema relevância para o eficaz funcionamento do sistema político instituído<sup>520</sup>, podendo referir-se estas funções mais relevantes:

- 1) a *função pedagógica*;
- 2) a *função eleitoral*; e
- 3) a *função parlamentar*.

A *função pedagógica* realça a sua excelência como canal de comunicação entre os cidadãos e os poderes públicos. São os partidos, afinal, o meio mais eficaz de transformar as necessidades individuais dos seus membros

<sup>519</sup> Sobre o sistema partidário angolano, designadamente quanto à sua qualificação como sistema bipartidário, v. ADÃO DE ALMEIDA, *Os sistemas de partidos em Angola – entre a consolidação e a transformação*, in *Estudos de Direito Público e Matérias Conexas*, Luanda, 2009, pp. 46 e ss.; ISRAEL BONIFÁCIO, *O estado do Estado...*, pp. 164 e 165.

<sup>520</sup> A respeito das diversas funções dos partidos no sistema político, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 194 e 195, *Os partidos políticos...*, pp. 95 e ss., e *Partidos...*, pp. 992 e 993, e pp. 1003 e 1004; JEAN-PAUL JACQUE, *Le statut...*, pp. 105 a 107; JORGE BACELAR GOUVEIA e ANA RITA CABRITA, *Partidos...*, pp. 349 e ss.

em exigências políticas coletivas, concretizadas nos programas eleitorais elaborados.

Ainda neste contexto, é reconhecida aos partidos uma importante função de formação da opinião pública. Na verdade, sendo os partidos organizações privilegiadas de debate e confronto de ideias, é a partir deles que nasce e ganha forma, como dispõe a LF, a “*vontade política do povo*”<sup>521</sup>. São os partidos que definem, através dos programas eleitorais que elaboram, as opções que se colocam ao eleitorado.

A *função eleitoral* é, de todas, possivelmente a mais visível e, por isso, a mais significativa. São os partidos políticos os responsáveis pela animação das campanhas eleitorais, quer definindo as opções políticas, quer selecionando os candidatos à titularidade dos cargos políticos. Noutra perspectiva, são ainda eles próprios, como interessados diretos, os fiscalizadores do desenrolar do processo eleitoral.

A *função parlamentar*, em período não eleitoral, implica que os partidos políticos desempenhem uma ação de esclarecimento e de formação das deliberações: ora apoiando, com as ações levadas a cabo e o respectivo discurso político, o Governo no poder que ajudaram a escolher; ora contestando a política governamental, quando estejam na oposição.

Pelo exposto, resulta que os partidos políticos são neste momento uma realidade indispensável ao bom funcionamento do regime democrático, tanto pelo debate ideológico de que são promotores por vocação, como pela animação das campanhas eleitorais, sem esquecer ainda a titularidade e o exercício do poder político.

X. Como decorre das classificações anteriormente elencadas, há uma interação recíproca entre o sistema de partidos e o sistema político.

Deste modo, se aos sistemas políticos ditatoriais ou totalitários corresponde um sistema de partido único ou liderante, já nos sistemas políticos democráticos a pluralidade de partidos políticos pode traduzir-se num sistema de bipartidarismo ou de multipartidarismo.

De outro lado, o sistema eleitoral condiciona o sistema de partidos existente, como reconhece, em geral, a doutrina. Esta influência até acaba por ser mútua, na medida em que se pretenda consagrar um sistema eleitoral adaptado ao sistema de partidos preexistente ou, com a consagração de determinado sistema eleitoral, criar-se um novo sistema partidário.

---

<sup>521</sup> Art. 21º da LF.

Classicamente, separam-se dois grandes sistemas eleitorais:

- o *sistema da representação maioritária*, a uma ou a duas voltas, consoante seja exigida ou não a maioria absoluta; e
- o *sistema de representação proporcional*.

O *sistema da representação maioritária*, dado que se basta com a maioria dos votos em cada círculo eleitoral, permite que o partido vencedor num maior número de círculos obtenha a maioria no Parlamento, ainda que a maioria dos eleitores não tenha votado nesse mesmo partido.

O *sistema de representação proporcional* possibilita que os vários partidos consigam eleger candidatos e, assim, obter representação parlamentar.

Daqui decorre que o sistema de representação maioritária é o que melhor favorece sistemas políticos bipartidários, em que há dois partidos, o partido do Governo e o partido da oposição. Tal é patente em países, nomeadamente os anglo-saxónicos, com sistemas governativos de há muito implantados, onde as clivagens ideológicas não são marcadas.

A representação proporcional, sistema mais comumente adotado pela generalidade dos países europeus continentais, permitindo aos diversos partidos alcançar assento parlamentar, é propiciadora de sistemas multipartidários, dando azo a soluções de compromisso em sociedades onde o debate ideológico se assume mais acentuado.

## 78. O Direito dos Partidos Políticos em Angola

**I.** O Direito Constitucional de Angola insere-se nas *principais orientações que se pode colher em matéria de democracia participativa sob o ponto de vista da centralidade dos partidos políticos no respetivo desenvolvimento*.

A prová-lo à saciedade está mesmo a circunstância de este ter sido um tema central no texto da nova CRA de 2010 considerando o anterior texto da LCRA de 1992, numa nítida opção de reforço do estatuto jurídico-constitucional dos partidos políticos: o art. 4º da LCRA e o art. 17º da CRA.

**II.** A CRA teve a preocupação de conferir uma apreciável densidade ao estatuto dos partidos, aceitando o seu papel no sistema político.

A matéria aparece referida em diversos preceitos constitucionais, nas principais partes regulativas da CRA:

- *nos Princípios Fundamentais;*
- *nos Direitos e Deveres Fundamentais;*
- *na Organização do Poder do Estado.*

É de mencionar as seguintes disposições da CRA: arts. 17º, 25º, 45º, 55º, 109º, 111º, 132º, 135º, 146º e 164º.

Mas sem dúvida que o preceito fundamental é o do art. 17º da CRA, cuja importância justifica que o mesmo se transcreva na totalidade:

#### ARTIGO 17º

##### **(Partidos Políticos)**

1. Os partidos políticos, no quadro da presente Constituição e da lei, concorrem, em torno de um projecto de sociedade e de programa político, para a organização e para a expressão da vontade dos cidadãos, participando na vida política e na expressão do sufrágio universal, por meios democráticos e pacíficos, com respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade nacional e da democracia política.

2. A constituição e o funcionamento dos partidos políticos devem, nos termos da lei, respeitar os seguintes princípios fundamentais:

- a) carácter e âmbito nacionais;
- b) livre constituição;
- c) prossecução pública dos fins;
- d) liberdade de filiação e filiação única;
- e) utilização exclusiva de meios pacíficos na prossecução dos seus fins e interdição da criação ou utilização de organização militar, paramilitar ou militarizada;
- f) organização e funcionamento democrático;
- g) representatividade mínima fixada por lei;
- h) proibição de recebimento de contribuições de valor pecuniário e económico provenientes de governos e instituições governamentais estrangeiros;
- i) prestação de contas do uso de fundos públicos.

3. Os partidos políticos devem, nos seus objectivos, programa e prática, contribuir para:

- a) a consolidação da nação angolana e da independência nacional;
- b) a salvaguarda da integridade territorial;

- c) o reforço da unidade nacional;
- d) a defesa da soberania nacional e da democracia;
- e) a protecção das liberdades fundamentais e dos direitos da pessoa humana;
- f) a defesa da forma republicana de governo e do carácter laico do Estado.

4. Os partidos políticos têm direito a igualdade de tratamento por parte das entidades que exercem o poder público, direito a um tratamento imparcial da imprensa pública e direito de oposição democrática, nos termos da Constituição e da lei.”

Outros preceitos igualmente matriciais na economia da CRA em matéria de regime de partidos políticos enquadram essa atividade no plano do exercício dos direitos fundamentais políticos:

- “É livre a criação de associações políticas e partidos políticos, nos termos da Constituição e da lei”<sup>522</sup>;
- “Todo o cidadão tem o direito de participar em associações políticas e partidos políticos, nos termos da Constituição e da lei”<sup>523</sup>.

Das disposições citadas resulta patente *o movimento de incorporação formal dos partidos políticos* operado pela CRA, com isso esconjurando alguns “fantasmas” anti-democráticos, anti-partidários e anti-pluralistas ainda porventura existentes em Angola<sup>524</sup>.

**III.** Naturalmente que este patamar normativo-constitucional é depois complementado pela legislação ordinária aplicável, a começar pela *Lei dos Partidos Políticos* (LPP)<sup>525</sup>.

É um diploma legal com 45 artigos, distribuídos pelos seguintes Capítulos:

- Capítulo I – *Disposições Gerais*
- Capítulo II – *Constituição de Partidos*
- Capítulo III – *Filiação e Disciplina Partidária*

<sup>522</sup> Art. 55º, nº 1, da CRA.

<sup>523</sup> Art. 55º, nº 2, da CRA.

<sup>524</sup> Sobre o regime jurídico dos partidos políticos em Angola, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Língua Portuguesa – Caminhos...*, pp. 215 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 239 e ss.

<sup>525</sup> Sendo ainda de referir a LFPP.

- Capítulo IV – *Determinação de Candidatos para Eleições aos Órgãos do Poder do Estado*
- Capítulo V – *Relações com outras Organizações*
- Capítulo VI – *Extinção, Fusão, Cisão, Incorporação e Coligação*
- Capítulo VII – *Infracções e respectivas Penalidades*
- Capítulo VIII – *Disposições Finais e Transitórias*

IV. A importância do estatuto constitucional dos partidos políticos é logo demonstrada pelo preceito inicial da LPP, que em boa medida reproduz a sua função constitucional, definindo-os como “...as organizações de cidadãos, de carácter permanente e autónomas, constituídas com o objectivo fundamental de participar democraticamente na vida política do País, concorrer livremente para a formação e expressão da vontade popular e para a organização do poder político, de acordo com a Constituição da República de Angola, com a lei e com os seus estatutos e programas, intervindo, nomeadamente, no processo eleitoral mediante a apresentação ou o patrocínio de candidaturas”<sup>526</sup>.

Outros princípios fundamentais constantes da LPP se alinham neste mesmo propósito:

- *o princípio da duração indeterminada;*
- *o princípio da liberdade, quer na sua constituição, quer no desenvolvimento da sua actividade;*
- *o princípio democrático na sua organização interna;*
- *o princípio da transparência quanto às suas actividades;*
- *o princípio do carácter nacional.*

V. No que toca à sua constituição, a orientação geral que decorre do princípio da liberdade é a de que o nascimento dos partidos políticos não fica dependente de qualquer autorização pública: “A constituição dos partidos políticos é livre, não dependendo de qualquer autorização, sem prejuízo do disposto nos artigos 5º e 6º da presente lei”<sup>527</sup>.

Não obstante, são formuladas algumas exigências formais para que o partido político se constitua, sob pena de tal vicissitude não poder sequer operacionalizar-se: a apresentação de um requerimento, subscrito por um

<sup>526</sup> Art. 1º da LPP.

<sup>527</sup> Art. 4º, nº 1, da LPP.

mínimo de 7 500 cidadãos eleitores, acompanhado por vários outros documentos<sup>528</sup>.

A personalidade jurídica dos partidos políticos, assim como o início da sua atividade, surgem com a sua inscrição junto do Tribunal Constitucional, num regime de declaração prévia por registo, a qual pode não ser aceite perante o incumprimento de qualquer um dos requisitos formais enunciados.

**VI.** Quanto à sua extinção, esta vicissitude encontra-se regulada sob duas distintas perspetivas: a extinção voluntária, que se designa por dissolução, e a extinção forçada, que tem a natureza de extinção judicial:

- *a dissolução voluntária*: é a extinção do partido político por deliberação dos seus órgãos, a qual deve ser comunicada ao Tribunal Constitucional, para efeito de cancelamento do registo<sup>529</sup>;
- *a extinção judicial*: é a extinção do partido político, decretada pelo Tribunal Constitucional, através da verificação dos fatores que determinam a respetiva extinção, todos com a particularidade de serem formais e em caso algum se interferindo na atividade material desenvolvida pelo partido político<sup>530</sup>.

**VII.** A LPP refere também a matéria do estatuto dos filiados dos partidos políticos, estabelecendo um significativo conjunto de regras a respeito das suas relações com as estruturas partidárias.

A relevância dos filiados partidários é enorme porque são eles que integram o substrato do partido, tanto no momento inicial em que se agrupam e organizam de modo a formar um novo partido como quando, após a constituição, são estes filiados que, pela ação política desenvolvida e pela determinação da doutrina e programa adotados, vivificam o partido e asseguram a sua continuidade no quadro do sistema político instituído, de acordo com a sua natureza eminentemente associativa.

A liberdade de associação partidária, se costuma ser vista institucionalmente do ponto de vista dos partidos políticos, igualmente se assinala numa perspetiva individual, na relação de cada cidadão com cada partido político:

<sup>528</sup> Cfr. o art. 14º da LPP.

<sup>529</sup> Cfr. o art. 33º, nºs 2 e 3, da LPP.

<sup>530</sup> Cfr. o art. 33º, nº 4, da LPP.



“A filiação num partido político é livre, não podendo ninguém ser obrigado a ingressar num partido político ou a nele permanecer”<sup>531</sup>.

A filiação partidária, mesmo se concebida com a máxima liberdade, vai comportar *limites*, uns naturais e outros decorrentes do estatuto dos cidadãos perante outras instâncias públicas:

- *impossibilidade de dupla filiação partidária*: os filiados num partido não podem estar filiados, ao mesmo tempo, em qualquer outro partido<sup>532</sup>;
- *restrições na relação de pertença partidária*: os cidadãos com certos estatutos sofrem limitações na sua atividade partidária, na titularidade de certos cargos partidários ou mesmo no estabelecimento da sua relação de filiação partidária<sup>533</sup>.

O filiado em partido político integra um estatuto que confere vários direitos políticos de participação, mas também se encontra vinculado a um conjunto de deveres, com proteção de cunho disciplinar<sup>534</sup>.

---

<sup>531</sup> Art. 10º, nº 1, da LPP.

<sup>532</sup> Cfr. o art. 17º, nº 2, al. d), da CRA e o art. 23º da LPP.

<sup>533</sup> Cfr. o art. 22º da LPP.

<sup>534</sup> Cfr. o art. 29º, nº 1, da LPP.



## CAPÍTULO VI

# DIREITOS E DEVERES FUNDAMENTAIS

### § 16º A IMPORTÂNCIA CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

#### 79. A proteção constitucional da pessoa pelos direitos fundamentais

**I.** O *Direito Constitucional dos Direitos Fundamentais* é o primeiro núcleo temático que, ao nível da especialidade, se impõe esclarecer, logo a seguir à apresentação geral da CRA que se tornou possível através dos seus princípios constitucionais.

Isto quer dizer que é esta vertente do Direito Constitucional que tem a finalidade de proteger a pessoa humana, ao mais alto nível e com todas as garantias que são apanágio da força deste domínio jurídico.

*Em nenhum outro lugar do Direito Positivo estadual se pode dar, nestes termos de máxima efetividade, tanta proteção à pessoa como pela consagração de direitos fundamentais.*

**II.** Contudo, tal não significa que a pessoa humana seja apenas defendida pelo Direito Constitucional dos Direitos Fundamentais, sendo legítimo salientar que este propósito é levado a cabo por outros setores jurídicos<sup>535</sup>:

---

<sup>535</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1025 e ss.

- o *Direito Penal*, ao punir com as penas mais graves os crimes contra as pessoas e os seus mais elevados valores, como é o caso da vida, intrauterina e extrauterina, da integridade pessoal ou da honra;
- o *Direito Internacional Público*, tendo ultimamente desenvolvido o cada vez mais sofisticado Direito Internacional dos Direitos do Homem, ao abrigo dos sistemas de proteção de direitos humanos que se têm multiplicado e aperfeiçoado, sem esquecer ainda as respetivas características específicas;
- o *Direito Civil*, quando se encabeça pelos direitos da personalidade, os quais se relacionam com a proteção da pessoa na atividade jurídico-privada.

III. Pela sua importância, de todos estes, os *direitos humanos* ganham uma especial acuidade, porque diretamente comunicam com o Direito Constitucional, sendo até, de alguma sorte, o seu natural prolongamento.

Os direitos fundamentais, no século XIX, começaram por ser uma criação específica do Direito Constitucional, em que os textos constitucionais passaram a positivar posições de garantia do indivíduo em relação ao Estado.

A partir do momento em que as relações internacionais se intensificaram, e a sociedade internacional passou a regular diretamente múltiplos setores da atividade humana, aqueles direitos fundamentais foram replicados ao nível do Direito Internacional Público, numa superior instância de defesa contra os abusos cometidos pelas autoridades estaduais.

O mais curioso é notar, porém, que os direitos humanos, autonomamente consagrados num outro ramo do Direito (o Direito Internacional Público), acabaram por se cruzar com a positivação constitucional dos direitos fundamentais, externamente acelerando um conjunto de soluções que internamente chegariam primeiro.

IV. É assim que, com a Revolução Constitucionalista e Liberal, foram concebidos os *direitos fundamentais*, representando a atribuição às pessoas de posições subjetivas de vantagem, numa relação direta com o Estado-Poder, dentro de uma percepção totalmente inovadora para a época, com as seguintes marcas definidoras<sup>536</sup>:

---

<sup>536</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo*, in AAVV, *Direitos Humanos* (coord. de PAULO FERREIRA DA CUNHA), Coimbra, 2003, pp. 54 e 55, e *Manual...*, II, pp. 1029 e ss.

- direitos fundamentais de fundamento *jusracionalista*, já que o Estado deveria apenas declarar – e não criar – tais direitos, estes se apresentando, por seu lado, como o produto da natureza humana, descoberta pela “razão raciocinante”, com base nas concepções contratualistas então triunfantes;
- direitos fundamentais de feição *negativa*, na medida em que correspondiam a posições de distanciamento, de autonomia, de separação e de liberdade das pessoas contra o poder político;
- direitos fundamentais de *força constitucional*, pois que os mesmos deveriam ser consagrados ao nível dos textos constitucionais formais, com isso se proscrevendo a fonte costumeira e alçando-se os mesmos ao nível supremo da Ordem Jurídica Estadual;
- direitos fundamentais de *cunho individual*, uma vez que cada indivíduo, segundo a doutrina do liberalismo político então reinante, representaria uma necessidade de proteção perante o poder público<sup>537</sup>.

Foi assim que nasceu, na Teoria do Direito Constitucional, a problemática dos direitos fundamentais, a qual depois se foi expandindo em múltiplas direções.

## 80. A configuração conceptual dos direitos fundamentais

I. O conceito de *direitos fundamentais*, de acordo com esta perspetiva específica, implicou que ao Direito Constitucional, como estalão supremo da Ordem Jurídica, se entregasse a incumbência singular de proteção da pessoa humana<sup>538</sup>.

Assim, os *direitos fundamentais* são as *posições jurídicas ativas das pessoas integradas no Estado-Sociedade, exercidas por contraposição ao Estado-Poder, positivadas no texto constitucional*, daqui se descortinando três elementos constitutivos:

<sup>537</sup> Salientando as diversas novidades trazidas pelos direitos fundamentais no tempo do Constitucionalismo, e até por contraposição às experiências pré-constitucionais, MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 156 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, IV, 3ª ed., Coimbra, 2000, pp. 22 e ss.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4ª ed., Coimbra, 2009, pp. 51 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1030 e 1031.

<sup>538</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1031 e ss.

- *um elemento subjetivo*: as pessoas integradas no Estado-Sociedade, os titulares dos direitos, que podem ser exercidos em contraponto ao Estado-Poder;
- *um elemento objetivo*: a cobertura de um conjunto de vantagens inerentes aos objetos e aos conteúdos protegidos por cada direito fundamental;
- *um elemento formal*: a consagração dessas posições de vantagem ao nível da Constituição, o estalão supremo do Ordenamento Jurídico.

Vejamos em pormenor cada um destes elementos, melhor se compreendendo os respetivos aspetos caracterizadores.

**II.** O *elemento subjetivo* prende-se com as pessoas jurídicas a quem os direitos fundamentais respeitam, no contexto da titularidade dos mesmos, sendo certo que são posições subjetivas insuscetíveis de titularidade por parte de todo e qualquer indiferenciado sujeito jurídico.

A fronteira que se deve estabelecer – e que também dá a necessária consistência aos direitos fundamentais no Estado Constitucional – repousa no facto de os direitos fundamentais ganharem sentido a benefício de quem pretende enfrentar o poder estadual, ou qualquer outro poder público.

Os direitos fundamentais, na sua génese, evolução e função, não se explicam senão num contexto dicotómico entre o Poder e a Sociedade, devendo por isso somente ser titulados por pessoas que se integram na Sociedade e que em relação ao Poder se possam contrapor.

Assim sendo, é de afastar os direitos fundamentais que estejam na titularidade das estruturas dotadas de poder público, não fazendo sentido que entre estas se exerçam espaços de autonomia, já que não se vê como seja logicamente possível que alguém no poder se defenda do próprio poder.

**III.** O *elemento objetivo* explicita a existência de vantagens, patrimoniais e não patrimoniais, em favor do titular dos direitos fundamentais, inscrevendo-se num conjunto das situações jurídicas ativas porque portadoras de benefícios.

Não é possível ser mais rigoroso, numa ótica juscivilística, a respeito do recorte dessas situações de vantagem: elas são de muitas diversas índoles, não tendo necessariamente de respeitar o conceito específico de direito subjetivo, podendo oferecer outros contornos.

Os efeitos jurídicos que traduzem a situação de vantagem projetam-se sobre as realidades materiais que afetam, em favor do titular do direito, bens jurídicos que se tornam, por essa via, constitucionalmente relevantes.

A apreciação do objeto dos direitos fundamentais permite individualizar diferentes concepções, desde prestações a outros tipos de vantagens atribuídas ao titular do direito fundamental.

**IV.** O *elemento formal* dá-nos conta da necessidade de os direitos fundamentais se consagrarem no nível máximo da Ordem Jurídico-Estadual Positiva, que é o nível jurídico-constitucional.

A Ordem Jurídica não dispõe de um só nível e, pelo contrário, espalha-se por diversos patamares, em correspondência à importância das matérias versadas, mas também de harmonia com a lógica funcional das autoridades que as produzem.

Os direitos fundamentais, neste contexto, vêm a ocupar a posição cimeira da pirâmide da Ordem Jurídico-Estadual, em obediência, de resto, ao respetivo conteúdo no seio dos valores que o Direito Constitucional transporta.

## 81. Classificações e figuras afins dos direitos fundamentais

**I.** Os direitos fundamentais podem ser igualmente perspectivados segundo diversas *classificações*, em aplicação de outros tantos critérios, sendo de dissociar os seguintes grupos classificatórios<sup>539</sup>:

- as *classificações subjetivas*;
- as *classificações materiais*;
- as *classificações formais*; e
- as *classificações regimentais*.

**II.** As *classificações subjetivas* dizem respeito ao modo como os direitos fundamentais se relacionam com os respetivos titulares, variando em razão da sua contextura:

---

<sup>539</sup> Realçando algumas classificações de direitos fundamentais, MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 170 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, IV, pp. 77 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 393 e ss.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 172 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1033 e ss.

- *os direitos fundamentais individuais e os direitos fundamentais institucionais*, consoante os direitos sejam titulados por pessoas físicas e por pessoas coletivas, ainda podendo dar-se o caso de direitos fundamentais simultaneamente individuais e institucionais;
- *os direitos fundamentais comuns e os direitos fundamentais particulares*, consoante os direitos sejam pertinentes a todas as pessoas ou respeitem a certas categorias de sujeitos, em função de várias situações, como a cidadania.

III. As *classificações materiais* implicam a consideração dos seus objeto e conteúdo, sendo de dividir entre as seguintes modalidades:

- *os direitos fundamentais gerais e os direitos fundamentais especiais*, consoante a possibilidade de os mesmos se mostrarem pertinentes em qualquer circunstância da vida, sendo de certa sorte “direitos permanentes ou constantes” de cada pessoa, ou no caso de serem pertinentes em situações limitadas ou mesmo pontuais, direitos que nem sempre são automaticamente inerentes à pessoa humana, variando conforme múltiplos critérios de idade, condição corporal ou inserção social;
- *os direitos fundamentais pessoais, os direitos fundamentais políticos, os direitos fundamentais laborais e os direitos fundamentais sociais*, consoante o âmbito de vida relevante, em nome de valores pessoais, de trabalho, de participação política ou de inserção na sociedade.

IV. As *classificações formais* relacionam-se com traços que peculiarmente definem os direitos fundamentais no tocante à sua estrutura formal, sendo de destringir entre:

- *os direitos, as liberdades e as garantias*, conforme as posições subjetivas tenham a estrutura de direito subjetivo, correspondam ao aproveitamento de um espaço de autonomia ou surjam equacionadas num contexto de proteção de outro direito fundamental principal, mostrando-se acessoriamente ligados aos mesmos;
- o *status negativus* (liberdades negativas), o *status activus* (liberdades positivas), o *status positivus* (direitos a prestações) e o *status activae processualis* (direitos procedimentais), classificação celebrizada por GEORG JELLINEK e que dá conta da relação da pessoa com o Estado e com o tipo de exigência que ao mesmo se impõe.



V. As *classificações regimentais* procedem à separação das categorias de direitos fundamentais pela aplicação de diversas regras do respetivo regime, sendo de distinguir, entre dois grupos que cortam simetricamente o respetivo universo:

- os *direitos, liberdades e garantias*, com um regime reforçado; e
- os *direitos económicos, sociais e culturais*, com um regime enfraquecido.

Em contrapartida, não parece que faça sentido apreciar os direitos fundamentais em função da sua pertença ou não à Constituição, uma vez que lhes é fundamental a sua inserção constitucional e, assim sendo, ficando dotados de força constitucional.

VI. O esclarecimento teórico acerca dos direitos fundamentais completa-se com a apresentação das respetivas *figuras afins*, que paralelamente recortam aquele âmbito<sup>540</sup>:

- as *garantias institucionais*;
- os *interesses difusos*;
- as *situações funcionais*;
- os *deveres fundamentais*;
- os *direitos dos povos*.

As *garantias institucionais* representam o reconhecimento de instituições da realidade social e económica que, pela sua importância, merecem uma proteção constitucional, mas em que não se assinala qualquer dimensão subjetiva, antes uma dimensão unicamente objetiva: são instituições que cumpre proteger, através da imposição ao poder público de um dever de as defender, ainda que nalguns casos as garantias institucionais se possam subjetivar por se mostrarem acessórias do cumprimento de direitos fundamentais *proprio sensu*, podendo nesse caso comungar do respetivo regime.

Os *interesses difusos* são posições jurídicas que não adquirem um suficiente grau de densificação subjetiva a ponto de por eles se permitir exigir o aproveitamento específico do respetivo bem e unicamente facultam intervenções procedimentais e processuais por parte do respetivo titular, clamando pela tutela pública no sentido da prevenção e da reparação de danos. Um dos domínios mais emblemáticos dos interesses difusos é o da

<sup>540</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1035 e ss.

problemática ambiental, ainda que tal perspectiva tenha vindo a alargar-se a outros aspetos, como a saúde pública ou a defesa do património cultural.

As *situações funcionais* são posições subjetivas, ativas e passivas, inerentes à titularidade de um órgão público, de acordo com o cargo que é desempenhado, situações funcionais que se adicionam aos direitos fundamentais, aquelas relacionadas com o estatuto dos governantes e estes atinentes ao estatuto de todas as pessoas – e também dos governantes – como governados.

Os *deveres fundamentais* corporizam imposições de desvantagem, que gravam os respetivos titulares, em nome da defesa de interesses gerais, do Estado ou da Sociedade, e que podem ser o contraponto do reconhecimento dos direitos fundamentais, deveres fundamentais que mais se apresentam válidos na defesa nacional e no pagamento de impostos.

Os *direitos dos povos* abrangem posições subjetivas ativas, mas em que a sua titularidade se mostra pertinente à proteção de uma comunidade de pessoas, grupalmente considerada em função de um nexo de pertença – étnico, religioso, linguístico ou qualquer outro – relevando mais do domínio do Direito Internacional Público.

## 82. A evolução dos direitos fundamentais

I. Os direitos fundamentais, bem como o nascimento da ideia de cidadania, não se posicionam somente numa ótica de viragem para o Estado Contemporâneo, já que do mesmo modo se afiguram pertinentes da perspectiva do enriquecimento que proporcionaram à evolução da Sociedade e do Estado em geral.

Essa é uma verificação que não deixa margem para hesitações quando analisamos *a evolução da positivação dos direitos fundamentais*<sup>541</sup>. É que por aí se percebe o eixo de ação das grandes instituições do Direito Constitucio-

---

<sup>541</sup> Com importantes contributos a respeito do seu percurso, MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 155 e ss.; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 418 e ss.; PAULO FERREIRA DA CUNHA, *Teoria da Constituição*, II, Lisboa/São Paulo, 2000, pp. 91 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, IV, pp. 12 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 377 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *A afirmação dos direitos fundamentais...*, pp. 58 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1039 e ss.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 51 e ss.; JOSÉ JOÃO ABRANTES, *Contrato de trabalho e direitos...*, pp. 21 e ss.; INGO WOLFGANG SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 9ª ed., Porto Alegre, 2007, pp. 42 e ss.

nal, assim como se pressente o seu valor para o próprio desenvolvimento daquele setor do Direito.

Se muitas coisas aconteceram em dois séculos de Constitucionalismo, não se podem excluir as mutações que tão substancialmente aperfeiçoaram o catálogo constitucional dos direitos fundamentais.

Trata-se de uma apreciação que é facilitada a partir de alguns pontos de contraposição, os quais posteriormente permitem equacionar *os grandes marcos de alteração substancial na consagração dos direitos fundamentais*:

- o Liberalismo económico do século XIX transformou-se no Intervencionismo social keynesiano no século XX;
- o Nacionalismo político do século XIX cedeu o passo ao Internacionalismo do século XX, bem como à multiplicação das relações internacionais;
- o Individualismo filosófico do século XIX foi sensivelmente atenuado pelo Solidarismo do século XX.

Daí que as grandes linhas de viragem dos séculos XIX e XX, que se resumem a estes fenómenos, impliquem a necessidade de se equacionar várias alterações, que cumpre organizar na seguinte *periodificação*<sup>542</sup>, também apelidadas de “gerações” de direitos fundamentais segundo KAREL VASAK:

- o *período liberal*;
- o *período social*;
- o *período cultural*.

**II. O período liberal** analisa-se pela consagração de *uma primeira geração de direitos fundamentais* como conjunto de *direitos de natureza negativa*, através dos quais se tinha em mente, em primeiro lugar, a garantia de um espaço de autonomia e de defesa dos cidadãos em face do poder público (*Abwehrrechte*).

Isso é bem visível nas principais liberdades públicas que foram então consagradas e que até aos nossos dias, salvo algumas pontuais modificações, continuam a fazer parte de um património irrevogável que o Constitucionalismo Liberal legou e que foi produzido pelos pioneiros.

Por outro lado, embora revelando uma preocupação específica, essa primeira geração de direitos fundamentais foi preenchida pelo estabele-

<sup>542</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *A afirmação dos direitos fundamentais...*, p. 59.

cimento de várias garantias dos âmbitos penal e processual-penal, dessa forma se alcançando a chamada “humanização” do Direito Penal<sup>543</sup>.

**III.** O *período social* consagrou uma *segunda geração* de direitos fundamentais, em que se tornou evidente o propósito de alargar os fins do Estado e de neles fazer refletir uma *proteção de natureza social*.

É assim que, a partir da segunda metade do século XX, nasceram os direitos de natureza social, assumindo-se o Estado como prestador de serviços. Criaram-se os direitos fundamentais à educação, à proteção da saúde e à segurança social, de entre outros, sempre exemplificações dos direitos fundamentais a prestações (*Leistungsrechte*).

Obviamente que esta visão social dos direitos fundamentais não pode ser desligada do sentido do Estado Social, bem como dos conteúdos económicos das Constituições, que também ganham neste período foros de cidade.

**IV.** O *período cultural* traduz a existência de uma *terceira geração* de direitos fundamentais, em que se regista o aparecimento de novos direitos fundamentais, a partir do último quartel do século XX.

Todavia, o que mais caracteriza esta fase não é tanto a sua unicidade, mas, pelo contrário, a sua *multidirecionalidade*, tal a diferença e sobretudo a pouca proximidade que se regista entre os novos tipos de direitos fundamentais consagrados.

O contexto em que estes direitos fundamentais se formam é mesmo tributário de várias dimensões caracterizadoras da sociedade atual<sup>544</sup>:

- *uma sociedade de risco*;
- *uma sociedade global*;
- *uma sociedade de informação*;
- *uma sociedade multicultural*.

---

<sup>543</sup> De que foi grande expoente CESARE BECCARÍA, com o seu livro *Dos Delitos e das Penas*, publicado em 1762, bastante tempo antes do Liberalismo, em que defendeu inúmeras alterações radicais no sentido da humanização do Direito Penal e do Direito Processual Penal, cumprindo recordar a questão da pena de morte (CESARE BECCARÍA, *Dos Delitos e das Penas*, Rio de Janeiro, 2004, p. 76): “Não se pode julgar necessária a morte de um cidadão, senão por dois motivos. O primeiro quando, mesmo privado de liberdade, tenha ele ainda tais relações e tal poder, que preocupe a segurança da nação; quando sua existência possa produzir uma resolução perigosa para a forma de governo estabelecida”.

<sup>544</sup> Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 62 e ss.

Um primeiro grupo de propósitos aflora nas *questões ambientais*, domínio que, por força do desenvolvimento tecnológico, se tornou inevitável como centro das políticas públicas. Vão assim surgir diversas posições subjetivas em matéria de ambiente, daí derivando direitos fundamentais, deveres fundamentais e interesses difusos, todos com o objetivo comum da sua proteção.

Outro núcleo extremamente importante relaciona-se com os recentes desenvolvimentos *na investigação científica em matéria de manipulação genética*, fazendo avançar o progresso humano a níveis alarmantes para a destruição do homem e, por junto, da própria civilização. É então indispensável que se adotem mecanismos de segurança da identidade genética humana, em que se preserve o ser humano de indesejáveis avanços tecnológicos e científicos<sup>545</sup>.

Cumpre ainda mencionar as fortes preocupações que passaram a ser constitucionalmente sentidas *em matéria de representação das singularidades culturais dos povos, bem como do fito de estabelecer os direitos dos grupos minoritários*, numa ótica menos esmagadora da força conformadora do princípio maioritário, que aqui encontra os seus limites.

V. Claro que o facto de ser possível frisar, em mais de duzentos anos de Constitucionalismo, a pertinência de três períodos bem marcados na evolução dos direitos fundamentais não pode significar que os direitos da geração anterior deixassem de obter reconhecimento.

Esta foi *uma evolução acumulativa* e não alternativa, por cuja ação se adicionaram novos direitos àqueles que já pertenciam ao catálogo dos direitos fundamentais previamente positivados nos textos constitucionais.

Igualmente não pode esconder-se que essa sobreposição de direitos exerceu uma influência limitativa naqueles que já estavam anteriormente consagrados, tal se evidenciando mais na passagem do período liberal ao período social.

Só que esse fenómeno deu-se aqui como em qualquer outro aspeto constitucional, a partir do momento em que os textos constitucionais incor-

---

<sup>545</sup> Quanto a estes novos direitos, v. AAVV, *Problemi giuridici della Biomedicina*, Roma, 1977, pp. 3 e ss.; DAURY CÉSAR FABRIZ, *Bioética e direitos fundamentais*, Belo Horizonte, 2003, pp. 17 e ss.; PAULO OTERO, *Direito da Vida – Relatório sobre o Programa, Conteúdos e Métodos de Ensino*, Coimbra, 2004, pp. 105 e ss., e *Instituições Políticas...*, I, pp. 617 e ss.; HELENA PEREIRA DE MELO, *Manual de Biodireito*, Coimbra, 2008, pp. 19 e ss.

poraram uma cláusula social, mostrando-se permeáveis – e já não neutrais, como no tempo liberal – à realidade constitucional circundante.

VI. O itinerário da positivação constitucional dos direitos fundamentais identicamente não pode desconsiderar as profundas mutações que o Direito Internacional Público conheceria na segunda metade do século XX, as quais são diretamente atinentes os valores internamente protegidos pelos direitos fundamentais<sup>546</sup>.

Estamos obviamente a falar na *proteção internacional dos direitos do homem*, momento que apenas se concretizaria a seguir à II Guerra Mundial e que viria do mesmo modo a influenciar os direitos fundamentais constitucionalmente consagrados.

De que forma, porém, foi essa influência exercida?

A principal delas esteou-se na aceleração da consagração dos direitos fundamentais já conhecidos dos Estados mais evoluídos, que primeiro os exteriorizaram para os instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos.

Mas a importância dos direitos humanos internacionalmente concebidos pôde também ter sido substancial – e não apenas processual – na medida em que, a partir do plano internacional, foi possível congeminar um conjunto de preocupações internacionais, principalmente atinentes aos direitos fundamentais de terceira e quarta geração, quer em matéria de ambiente, quer em matéria de direitos à proteção das minorias, quer no domínio da autonomia cultural dos grupos e dos povos.

---

<sup>546</sup> Relativamente aos contornos da proteção internacional dos direitos do homem, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, pp. 604 e ss.

## § 17º O SISTEMA ANGOLANO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

### 83. A concepção pluralista dos direitos fundamentais

I. Numa *lógica material*, coloca-se o problema de saber qual o *critério unificador dos direitos fundamentais*, assim se encontrando a chave que permita identificar um denominador comum dentro de toda uma variedade de posições jurídicas, válido como critério hermenêutico, mas igualmente válido como critério legiferante<sup>547</sup>.

Este é um problema que não suscita peculiares dúvidas no plano da Teoria do Direito Constitucional, sendo certo que aí é possível acomodar um conceito de direito fundamental que se apresente minimamente adaptável à evolução de dois séculos de Constitucionalismo, em que muito aconteceu e muito se diversificou, bastando pensar nas gerações de direitos fundamentais que se foram sucedendo.

Mas já no plano da Dogmática do Direito Constitucional se levanta um problema adicional, que é o de, perante um dado texto constitucional, se visualizar um conceito comum e, sobretudo, explicativo de todos os tipos de direitos fundamentais que se possam apresentar.

É assim que surge a ideia de que o texto constitucional não chamou “direitos fundamentais” a quaisquer posições subjetivas de um modo arbitrário, antes o determinou com base num critério racional, que explica as escolhas feitas e justifica outras que não foram feitas.

A relevância deste problema igualmente se coloca no plano da extensão do catálogo de direitos fundamentais, sendo certo que o texto constitucional angolano obedece a mecanismos de abertura que se fundam nesse mesmo critério.

---

<sup>547</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1049 e ss.

II. Este não é, porém, um tema de agora e tem-se desenvolvido ao sabor do aparecimento de teorias que se vão afirmando explicativas das tipologias de direitos fundamentais, paralelamente ao ritmo das gerações que se foram cumulando.

O Constitucionalismo Liberal fez vingar a *teoria liberal*, caracterizada pelos direitos de liberdade e pelas liberdades públicas, todos dominados por uma ideia de abstenção do Estado em relação à Sociedade e à Economia, e todos radicados, no plano da fundamentação do Estado e do Poder, numa concepção jusnaturalista, eivada do espírito do jusracionalismo e do contratualismo da Ilustração do século XVIII, com as necessárias consequências da universalidade, inalienabilidade e imprescritibilidade dos direitos fundamentais<sup>548</sup>.

Com o século XX, as teorias densificadoras dos direitos fundamentais multiplicaram-se, em resultado da diversificação dos problemas postos à governação, avançando também algumas concepções positivistas<sup>549</sup>:

- a *teoria socialista*, bem plasmada nos sistemas constitucionais de inspiração soviética, em que os direitos fundamentais, de cunho social e económico, se colocavam ao serviço de uma ideologia única e de uma ditadura coletivista de extrema esquerda;
- a *teoria fascista*, constante dos sistemas constitucionais fascistas, em que os direitos fundamentais assumiam uma relevância social-corporativa, indexados ao Estado segundo uma concepção organicista do poder político, com ausência de pluralismo político, ainda que se consagrando direitos de natureza económica e social;
- a *teoria social*, em direta decorrência da Questão Social e do intervencionismo económico e social, defendendo a existência de direitos sociais, num contexto de sistema político democrático pluralista e de economia de mercado, se bem que socialmente limitado por diversos mecanismos de intervenção pública;
- a *teoria democrática*, fundada numa certa obsessão, na Alemanha do pós-guerra, com a preservação, por dentro, da democracia política, depois do trauma que o regime nacional-socialista infligiu na sociedade alemã.

<sup>548</sup> Cfr. REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 436 e 437.

<sup>549</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1050 e 1051.



III. Olhando para a CRA, o *único índice que podemos encontrar é o reconhecimento da necessidade de um conceito material de direito fundamental, pois que é através dele que podemos operacionalizar a abertura do sistema constitucional de direitos fundamentais*<sup>550</sup>.

Simetricamente, o inverso tem razão de ser, ainda que se admita ter poucas consequências práticas: *haver direitos fundamentais como tal qualificados pelo texto constitucional, mas que não possam adequar-se ao critério material que procede à respetiva definição*.

Só que em vão o texto constitucional fornece a substanciação de tal critério, pelo que só resta lá chegar através da análise, nem sempre muito elucidativa, de diversos índices presentes, essencialmente a partir dos princípios constitucionais, de entre eles os princípios da dignidade da pessoa humana e da Estado Democrático e Social.

IV. A indicação, por parte do texto constitucional, de uma categoria de direitos fundamentais pressupõe que a primeira opção se exerça no *conceito de direito fundamental* que cobre essa classe.

Assim se estabelece uma *summa divisio* com o restante grupo de figuras e instituições afins, abrangidas no articulado constitucional impregnado de direitos fundamentais<sup>551</sup>.

Isso só se obterá, porém, através da respetiva formulação, podendo chegar-se ao resultado fornecido pelo conceito de direito fundamental, nos seus três elementos:

- i) o *elemento subjetivo* – implicando a subjetivação nas pessoas e não segundo normas organizatórias e objetivas, pessoas essas integradas

---

<sup>550</sup> Sobre o sistema angolano de direitos fundamentais, v. JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, pp. 22 e 23; ANDRÉ THOMASHAUSEN, *O desenvolvimento...*, pp. 337 e ss.; CARLOS ESTEVES HILÁRIO e MIHAELA NETO WEBBA, *A Constituição da República de Angola: direitos fundamentais, a sua promoção e proteção – avanços e retrocessos*, Luanda, 2011, pp. 11 e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 157 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 249 e ss.

<sup>551</sup> Sobre o conceito de direito fundamental em geral, v. JOÃO DE CASTRO MENDES, *Direitos, liberdades e garantias – alguns aspetos*, in AAVV, ESC, I, Lisboa, 1977, pp. 101 e 102; JORGE MIRANDA, *Manual...*, IV, pp. 7 e ss. e pp. 48 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, pp. 113 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1031 e ss.; VITALINO CANAS, *Relação jurídico-pública*, in DJAP, VII, Lisboa, 1996, p. 226; INGO WOLFGANG SARLET, *A eficácia dos direitos...*, pp. 33 e ss.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 107 e ss.

- no Estado-Comunidade, por contraposição ao Estado-Poder, que atua através dos seus agentes e titulares de órgãos;
- ii) o *elemento material* – retratando uma vantagem, não uma obrigação ou dever, relacionada com um valor ou um bem que se afigura constitucionalmente protegido;
  - iii) um *elemento formal* – ancorando essa posição no Direito Constitucional, com as características de supremacia e rigidez que definitivamente o individualizam no seio da Ordem Jurídica<sup>552</sup>.

V. Dele se crê que devam ficar excluídas, regra geral, as *garantias fundamentais*, assim como todas as restantes figuras afins dos direitos fundamentais, numa tarefa que, no entanto, não se revela de grande precisão e, ao invés, sendo bem árdua.

Há desde logo preceitos que nem sequer corporizam quaisquer posições subjetivas. São preceitos que contêm princípios objetivos ou normas dirigidas ao Estado, impondo-lhe deveres relacionados com o cumprimento dos direitos fundamentais conexos.

Há também preceitos que, embora consagrem posições subjetivas, não preenchem o conceito constitucionalmente relevante de direito fundamental: apesar de raras, são situações em que o legislador constitucionalizou posições subjetivas que não respeitam os restantes elementos constitutivos do conceito de direito fundamental.

Contudo, importa anotar uma exceção: na medida em que, no texto constitucional, nos deparamos com inúmeras categorias de garantias jurídicas, parece que podem ser pertinentes ao universo dos direitos fundamentais aquelas que se submetam a uma *função subjetivante*, isto é, as que cumpram uma missão adjuvante na proteção de um direito subjetivo fundamental, numa relação de acessoriedade em relação aos mesmos.

Em termos gerais, são as garantias diretamente vinculadas aos direitos fundamentais, bem como as institucionais que se afirmem numa relação de acessoriedade relativamente a estes, relação que permite, do mesmo modo, proteger um conjunto de bens jurídicos essenciais.

VI. Da nossa parte, *importa preliminarmente reconhecer que hoje – na CRA como em qualquer texto constitucional – nenhuma teoria pode ter a pretensão de explicar, como deve ser, a totalidade de um sistema de direitos fundamentais.*

<sup>552</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, p. 113.

A multiplicidade dos aspetos subjacentes aos vários tipos desses direitos é de tal ordem que não permite qualquer esforço de unificação, isso bem se compreendendo pela evolução que os direitos fundamentais tiveram desde o século XIX<sup>553</sup>.

Mais importante do que esclarecer se certas teorias tiveram ou não acolhimento constitucional, é encontrar a conceção própria de cada texto e não impor-lhe construções importadas de carácter manifestamente espúrio<sup>554</sup>.

A nossa posição propende para considerar um *critério misto*, a *quatro tempos*, aparecendo como os dois elementos dominantes as *teorias liberal e social*, com um maior número de direitos fundamentais que se podem testar sob as respetivas óticas e, em plano lateral, as *teorias democrática e marxista*<sup>555</sup>, estas presentes em alguns, poucos, direitos fundamentais mais sectorizados.

De um modo geral, os direitos fundamentais em Angola refletem vários equilíbrios e estão nitidamente filiados na herança cultural ocidental em matéria de direitos fundamentais, com o apelo conjunto àquelas diversas teorias<sup>556</sup>.

São escassas as inovações que o texto constitucional angolano introduziu neste domínio, avultando os principais temas que têm caracterizado, no século XX, os textos constitucionais que se alinham, numa aceção mista, nas correntes do Estado Social de Direito.

## 84. A força constitucional dos direitos fundamentais

I. Numa *lógica formal*, a proteção dos direitos fundamentais coloca o problema da sua *força jurídica* na constelação geral dos direitos subjetivos públicos.

Se são direitos fundamentais, de acordo com o conceito que os substantia, isso quer dizer que tais posições jurídicas oferecem uma relação singular com o texto constitucional: *uma relação de inserção na Constituição que estrutura cada Estado*.

<sup>553</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, p. 407.

<sup>554</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, p. 408.

<sup>555</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, pp. 408 e ss.

<sup>556</sup> Sobre as várias teorias acerca da fundamentação dos direitos fundamentais, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Ensinar Direito Constitucional*, pp. 417 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1050 e 1051.

Os direitos fundamentais ostentam, deste modo, *uma força jurídica constitucional*, que lhes é dada pelo carácter constitucional das fontes normativas que os consagram: na verdade, estamos perante posições jurídicas *ex lege*, porquanto derivam do Ordenamento Jurídico Objetivo.

O sentido profundo desta constitucionalização afere-se por um estatuto formalmente constitucional constante do articulado da CRA.

Macroscopicamente pensando, *o sistema constitucional de direitos fundamentais realizou uma boa opção pela sua intensa constitucionalização ao nível do texto da CRA, este reservando-lhe uma parte específica, ainda que não se contestando a hipotética presença de mais direitos fundamentais noutras áreas do articulado constitucional*.

**II.** Essa observação, no que respeita à posição normativa dos direitos fundamentais, não teria a mínima relevância se a Ordem Jurídica fosse constituída por um único estalão.

A verdade é que não o é. E até se têm multiplicado, por diversas razões, os níveis de diferenciação entre grupos de fontes e de normas dentro de uma Ordem Jurídica.

Ora, é aí que o nível constitucional se posiciona de um modo extremamente relevante por representar a cúpula do sistema jurídico, acima da qual não se reconhece a validade de qualquer outra fonte normativa de Direito Positivo.

Cabe à Constituição – e às fontes constitucionais em geral – este papel fundacional do sistema jurídico, aí se determinando as grandes diretrizes da respetiva estruturação, devendo as fontes que as contrariam ser fulminadas de inconstitucionalidade e, em decorrência disso, invalidadas.

**III.** O carácter constitucional dos direitos fundamentais implica que estes se apresentem cimeiramente localizados dentro do Ordenamento Jurídico, comungando das características próprias das normas e dos princípios de natureza constitucional.

E qual é a importância deste facto? Ela é concernente a dois aspetos:

- *a supremacia hierárquica;*
- *a rigidez constitucional.*

A *supremacia hierárquica* implica que nenhuma outra norma ou princípio, que não tenha a mesma qualidade, possa contradizer o sentido normativo que deles se extrai.

A *rigidez constitucional* representa a circunstância de a respetiva alteração obedecer a mecanismos que tornam essa operação mais difícil, por força da existência de diversos limites à revisão constitucional.

O resultado mais visível desta colocação suprema no sistema jurídico liga-se ao caráter “courageado” que passa a acompanhar os direitos fundamentais, conceptualmente sempre direitos constitucionais: a da inconstitucionalidade das normas e dos princípios que os ofendem.

Isso tem a consequência prática de poderem ser postos em ação diversos mecanismos com o fito de destruir essas normas e esses princípios, violadores dos direitos fundamentais, assim melhor se preservando essa parte da Ordem Constitucional.

**IV.** O facto de os direitos fundamentais, relativamente à sua fonte normativa, forçosamente se alandorarem a uma posição normativo-constitucional cimeira não acarreta a impossibilidade de se estabelecer a sua comunicação com outros estratos do sistema jurídico, sendo certo que este se apresenta multinivelado nos seus escalões hierárquicos.

É assim que muitas vezes os textos constitucionais aceitam a contribuição de outros planos do Ordenamento Jurídico – as leis ordinárias e as fontes internacionais – para completarem o elenco constitucional dos direitos fundamentais.

Estamos perante *um mecanismo de abertura dos direitos fundamentais que são positivados na Constituição aos outros níveis*, os quais podem ser relevantes no aparecimento de novas posições jurídicas com a mesma importância, ou até para completarem determinada configuração constitucional já alcançada por certo direito fundamental<sup>557</sup>.

Esta *cláusula de abertura* do catálogo constitucional de direitos fundamentais pode, deste modo, assumir duas funções em relação a determinado subsistema constitucional de direitos fundamentais:

---

<sup>557</sup> Sobre este mecanismo de abertura, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, pp. 39 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1061 e ss.; PAULO OTERO, *Direitos históricos e não tipicidade pretérita dos direitos fundamentais*, in AAVV, *75 Anos da Coimbra Editora*, Coimbra, 1998, pp. 1061 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, IV, pp. 162 e ss.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 73 e ss.; PEDRO DELGADO ALVES, *A cláusula aberta de direitos fundamentais e os limites materiais de revisão constitucional*, in AAVV, *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, III, Lisboa, 2006, pp. 627 e ss.

- de *integração* – na medida em que por essa cláusula podem chegar ao texto constitucional direitos fundamentais novos ou esquecidos no momento da expressão da vontade constituinte, assim se logrando obter o seu reconhecimento;
- de *aperfeiçoamento* – porquanto outras fontes podem apresentar contornos mais precisos dos direitos e frisar a existência de novas faculdades, até certo momento desconhecidas ou desconsideradas<sup>558</sup>.

Aqui deparamos com um fenómeno de *recepção constitucional*, através do qual se torna possível dar força constitucional a certas normas – as fontes dos direitos fundamentais – que até então apenas ostentavam um estatuto infraconstitucional, com todos os benefícios associados a essa constitucionalização<sup>559</sup>.

V. É precisamente isso o que se verifica na CRA, a qual aceita que os direitos fundamentais não se reduzam àqueles que beneficiam de uma consagração no articulado constitucional documental porque outros direitos são admitidos, consagrados noutras fontes, os quais, deste modo, se alcançaram num idêntico plano constitucional mais elevado.

Isto é viável graças à presença de uma cláusula de abertura a direitos fundamentais atípicos: “Os direitos fundamentais estabelecidos na presente Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e regras aplicáveis de Direito Internacional”<sup>560</sup>.

Em matéria de interpretação, regista-se ainda que a DUDH e a CADHP servem de diapasão interpretativo comum<sup>561</sup>, o que assume uma grande relevância na conformidade de tais direitos por alusão a textos internacionais simbolicamente muito representativos, tendo sido o primeiro sobretudo precursor na consagração de novos direitos fundamentais, a partir de uma ótica internacionalista.

<sup>558</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, pp. 72 e ss.

<sup>559</sup> Defendendo esse estatuto constitucionalizado, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, pp. 313 e ss.

Contra essa consequência da constitucionalização, a meu ver mal e erradamente, JORGE MIRANDA, *Manual...*, IV, pp. 168 e 169.

<sup>560</sup> Art. 26º, nº 1, da CRA.

<sup>561</sup> Cfr. o art. 26º, nº 2, da CRA.

## 85. A consagração tipológica dos direitos fundamentais

I. O carácter constitucional dos direitos fundamentais, não obstante ser extremamente importante na consolidação da sua eficácia protetora, não é totalmente suficiente, dado que importa atender a outra nota que foi dando o tom à positivação dos direitos fundamentais desde que viram a luz do dia no Constitucionalismo Liberal<sup>562</sup>: o facto de os direitos fundamentais, logo bem desde o seu início, se terem apresentado segundo uma *técnica de tipificação na respetiva declaração formal dentro dos textos constitucionais*<sup>563</sup>.

Ao lado da sua força normativo-constitucional, acrescenta-se outro traço, que é o do seu *matiz tipológico*, o que se diferencia bem na Metodologia do Direito como via específica de pensar e de formular os comandos normativos.

II. *A primeira dimensão do sentido tipológico dos direitos fundamentais* – os quais se mostram, por esta razão, verdadeiros tipos jurídicos – *reside na consequência de a respetiva formulação ser mais concisa do que seria se o texto constitucional recorresse apenas a conceitos gerais e classificatórios*.

Os direitos fundamentais não são, pois, consagrados por recurso a conceitos, que pudessem abranger amplamente uma dada realidade a submeter aos efeitos do Direito – são, antes, agrupados em realidades menos amplas, em torno, deste modo, de tipos jurídicos, por cujo intermédio melhor se capta o pormenor do objeto e do conteúdo de cada direito fundamental considerado.

A grande vantagem do recurso ao método da tipificação – por contraste com o método da conceptualização – consiste numa menor abstração, que traz consigo uma maior capacidade de retratação da realidade concreta a que respeita cada direito fundamental.

III. *Outra dimensão presente na tipificação dos direitos fundamentais nos textos constitucionais é concernente ao valor que os direitos fundamentais devem possuir se vistos no conjunto das tipologias que entre si formam*. É que a sua eficácia fica acrescida se se mostrarem plurais, apresentando-se em círculos que, como pudemos observar, se têm vindo a alargar.

<sup>562</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *A afirmação dos direitos fundamentais...*, pp. 65 e ss.

<sup>563</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, pp. 56 e ss.

O mais relevante desse valor coletivo dos direitos fundamentais, se observados como tipos jurídicos contextualizados em tipologias jurídicas, é porém a possibilidade de estas não serem tipologias fechadas e serem, ao invés, *abertas ou exemplificativas*.

Nunca em cada momento os direitos fundamentais positivados num dado texto constitucional são únicos, havendo a possibilidade de recorrer ao conceito geral subjacente, para formular outros direitos fundamentais, assim denominados *direitos fundamentais atípicos*<sup>564</sup>.

IV. Qualquer uma destas duas dimensões inerentes ao sentido tipológico dos direitos fundamentais se encontra em muitos dos textos constitucionais, do século XIX e do século XX.

Se analisarmos os textos constitucionais, no que toca à primeira dimensão, facilmente reparamos que há a preocupação de apresentar os direitos fundamentais através de um número razoável de tipos – e até com uma lógica mais ou menos diversificada em razão dos respetivos objetos e conteúdos específicos, cada um deles substanciando a construção de um ou de alguns dos tipos de direitos fundamentais consagrados.

O mesmo se pode dizer, embora talvez sem a mesma importância, de alguns textos constitucionais em matéria de abertura a outros direitos fundamentais – os direitos fundamentais atípicos – que não obtiveram uma consagração tipificada nos catálogos constitucionais, mas que por este mecanismo são detetados e invocados.

## **86. Os direitos, liberdades e garantias e os direitos económicos, sociais e culturais**

I. Tema geral que importa ainda analisar no sistema constitucional de direitos fundamentais alude à *intensidade* com que os direitos fundamentais são consagrados no texto constitucional.

A despeito do seu idêntico carácter constitucional, os direitos fundamentais não têm sempre a mesma intensidade normativa e é possível vislumbrar diferentes alcances no modo como os respetivos conteúdo e objeto condicionam os destinatários, públicos e privados, ou irradiam para o restante Ordenamento Jurídico e, por consequência, chegam à realidade constitucional.

---

<sup>564</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, pp. 39 e ss.



Esta é uma dicotomia fundamental que, no plano constitucional, costuma ser referida pela existência conjunta dos *direitos, liberdades e garantias* e dos *direitos económicos, sociais e culturais*, embora não se afigure fácil descortinar a distinção rigorosa entre esses dois grupos de direitos fundamentais.

II. Em grande medida a arrumação sistemática que consta da CRA facilita a compreensão desse dualismo, dado que dentro do seu Título II – dedicado aos “Direitos e Deveres Fundamentais” – se opera a diferenciação entre o Capítulo II (sobre “Direitos, Liberdades e Garantias Fundamentais”) e o Capítulo III (sobre “Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais”).

Ainda assim, nem todas as questões podem ficar resolvidas porque pode algum tipo de direito fundamental ter ficado situado num lugar correspondente a outra categoria classificatória de direito fundamental, o que até nem sequer se pode excluir por via de um resultado interpretativo.

III. Daí que a leitura do texto constitucional não nos possa iludir quanto a uma resposta assim tão simplista, que está longe de corresponder à verdade, que é bem mais complexa.

O que a CRA faz, quanto à tipologia de direitos fundamentais que apresenta nos preceitos compreendidos no mencionado Capítulo II, é somente fornecer ao intérprete um *critério qualificativo*, segundo o qual considera que tudo o que se encontra nesse conjunto de artigos corresponde a tipos de direitos fundamentais pertencentes à espécie “direitos, liberdades e garantias”.

Mas nunca se poderia cair no formalismo de pensar que a CRA, ao referir-se a direitos, liberdades e garantias, estaria certamente a agrupar todos os tipos de direitos fundamentais regulados nos preceitos constitucionais que nessa parcela do articulado constitucional se compreendem<sup>565</sup>.

IV. O nosso pensamento tende a considerar que os direitos, liberdades e garantias se definem em razão da *norma atributiva dos mesmos, enquanto categoria mais restrita do que os direitos fundamentais em geral: são as posições subjetivas constitucionalmente positivadas em normas preceativas*<sup>566</sup>.

<sup>565</sup> Cfr. RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 269 e ss.

<sup>566</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, pp. 437 e 438, *Objeção de consciência (direito fundamental à)*, in DJAP, VI, Lisboa, 1994, p. 186, e *A irretroatividade*

Inversamente, as normas constitucionais que consagram os direitos económicos, sociais e culturais têm natureza programática, oferecendo uma menor vinculatividade em relação à força inerente às normas precetivas<sup>567</sup>.

Numa palavra: *o critério de separação entre estes dois grupos de direitos fundamentais é normativo-formal*, não parecendo que os outros critérios forneçam condições operativas para levar por diante a sua missão porque o regime construído para os direitos, liberdades e garantias assenta no pressuposto da respetiva eficácia imediata.

V. Esta é uma distinção que depois floresce em múltiplos efeitos de natureza prática, devendo realçar-se a importância de duas matérias mais delicadas na intervenção dos poderes infraconstitucionais, dentro do contexto geral dos regimes que são específicos de cada uma daquelas classes de direitos fundamentais<sup>568</sup>:

- *a intervenção reguladora*; e
- *a intervenção restritiva*.

---

*da norma fiscal na Constituição Portuguesa*, in CTF, nº 387, Lisboa, julho-setembro de 1997, p. 84, tendo tido oportunidade, no primeiro daqueles escritos, de dizer o seguinte: “Da nossa parte, preferimos um critério de teor normativo, pelo qual a qualificação de um direito fundamental como análogo aos direitos, liberdades e garantias se faça através da espécie de norma que o positiva, *a revestir sempre uma natureza precetiva e nunca programática*. É uma conclusão que parte da observação das normas que positivam os direitos fundamentais considerados pela CRP direitos, liberdades e garantias e da razão de ser da separação existente entre o regime específico destes e o regime específico dos direitos sociais”.

<sup>567</sup> Para uma distinção entre normas precetivas e normas programáticas, v. JORGE MIRANDA, *Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade*, Lisboa, 1968, pp. 73, 173 e 174, *A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978, pp. 135, 136, 346 e 347, e *Manual...*, II, pp. 270 e ss.; ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito Público e Sociedade Técnica*, Coimbra, 1969, pp. 29 e 88 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 96 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Constituição dirigente e vinculação do legislador*, Coimbra, 1982, pp. 166 e ss., pp. 293 e ss., pp. 313 e ss., pp. 317 e ss.; GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Manuale...*, pp. 104 e ss.; ROBERTO BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, 1988, pp. 179 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991, pp. 50 e 51; RAUL MACHADO HORTA, *Estrutura, natureza e expansividade das normas constitucionais*, in OD, ano 124º, I-II, janeiro-junho de 1992, pp. 89 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 726 e ss.

<sup>568</sup> Sobre estas duas diferentes formas de legislativamente intervir nos direitos fundamentais, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Regulação e limites dos direitos fundamentais*, in DJAP, 2º sup., Lisboa, 2001, pp. 450 e ss.

Em qualquer uma delas, *a força diretiva dos direitos fundamentais que sejam direitos, liberdades e garantias é inevitavelmente mais forte do que aquela que os direitos económicos, sociais e culturais ostentam.*

Tanto a regulação quanto a restrição dos direitos, liberdades e garantias, comparativamente ao que sucede com os direitos económicos, sociais e culturais, se afiguram mais limitadas, quer ao nível material, quer ao nível organizatório:

- ao *nível material*, porquanto o carácter precativo das respetivas normas atributivas apenas consente uma muito limitada restrição, sendo de levar em consideração um dado conjunto de princípios que a regulam – os princípios da prospetividade, da abstração, da generalidade, da proteção do conteúdo essencial e da autorização constitucional expressa;
- ao *nível organizatório*, dado que a intervenção deve ser feita sempre ao mais alto nível dos órgãos que dispõem do primado da competência legislativa, a partir de decisores de tipo parlamentar.

## § 18º O REGIME GERAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

### 87. A atribuição subjetiva: universalidade e igualdade

I. A primeira dimensão do regime geral dos direitos fundamentais respeita às orientações existentes no tocante à respetiva *atribuição*, numa matéria extremamente relevante sob o ponto de vista das vantagens inerentes ao desfrute dos direitos fundamentais<sup>569</sup>.

Os eixos de análise que estão em causa são dois, simbolizados por dois princípios constitucionais:

- o princípio da universalidade;
- o princípio da igualdade.

II. Contudo, o pressuposto fundamental da operacionalização destes dois princípios – que, em grande medida, são princípios gerais de Direito – radica na concomitante atribuição da personalidade jurídica, além da pertinente capacidade jurídica: os direitos fundamentais comungam, de um modo geral, da lógica dos direitos subjetivos, aproveitando-se o lastro mais desenvolvido da Dogmática do Direito Civil.

---

<sup>569</sup> Em matéria de titularidade de direitos fundamentais, v. NUNO E SOUSA, *A liberdade de imprensa*, Coimbra, 1984, pp. 84 e ss.; KLAUS STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, III/1, München, 1988, pp. 999 e ss.; ALBERT BLECKMANN, *Staatsrecht II*, 3ª ed., Köln, Berlin, Bonn, München, 1989, pp. 97 e ss.; BODO PIEROTH e BERNHARD SCHLINK, *Grundrechte – Staatsrecht II*, 6ª ed., Heidelberg, 1990, pp. 32 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais à proteção dos dados pessoais informatizados*, in ROA, ano 51, III, Lisboa, dezembro de 1991, pp. 709 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1089 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, IV, pp. 215 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 415 e ss.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 117 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 257 e ss.

A maioria dos casos não suscita, sob este ponto de vista, qualquer dificuldade, dado que a atribuição de direitos fundamentais – ou, noutra terminologia, a titularidade de direitos fundamentais – segue exatamente os termos por que o Direito Civil, que funciona como Direito Comum, concebe a atribuição dos direitos subjetivos privados.

Mas pode haver casos de descolagem entre a conceção comum – decalcada do Direito Civil – e a conceção do Direito Constitucional – que redesenha tais conceitos em função da sua específica realidade, na positivação de certos tipos de direitos fundamentais.

O resultado jamais pode ser, como por vezes se sugere no Direito Civil, o da atribuição de direitos sem sujeito, pois isso seria um absurdo lógico-jurídico: *o que é preciso reconhecer é a autonomia do Direito Constitucional no recorte específico da atribuição subjetiva de direitos fundamentais, mesmo que isso implique a não coincidência com os correspondentes conceitos do Direito Civil.*

**III.** *Os princípios da universalidade e da igualdade, curiosamente, são consagrados nos dois primeiros preceitos inseridos no Título II da CRA, dedicado aos direitos fundamentais:*

- “Todos gozam dos direitos, das liberdades e das garantias constitucionalmente consagrados e estão sujeitos aos deveres estabelecidos na Constituição e na lei”<sup>570</sup>;
- “Todos são iguais perante a Constituição e lei”<sup>571</sup>.

De todo o modo, é útil tratar diferenciadamente os dois princípios jurídicos operativos na atribuição dos direitos fundamentais, dado o seu diverso conteúdo normativo.

**IV.** *O princípio da universalidade acolhe dois vetores essenciais:*

- a possibilidade de as pessoas coletivas poderem deles desfrutar se adequadas à sua natureza;
- a possibilidade de estrangeiros e apátridas acederem à titularidade dos direitos fundamentais<sup>572</sup>.

<sup>570</sup> Art. 22º, nº 1, da CRA.

<sup>571</sup> Art. 23º, nº 1, da CRA.

<sup>572</sup> Sobre o princípio da universalidade, pensando-se na abertura às pessoas coletivas, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais à proteção...*, pp. 709 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1091 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, IV, pp. 219 e ss.

V. A primeira faceta do princípio da universalidade diz respeito à *questão de saber se as pessoas coletivas também são titulares de direitos fundamentais*, podendo aqui subdistinguir-se entre pessoas coletivas públicas e privadas, e abrindo-se dentro de qualquer delas diversas classificações.

A orientação geral dominante é a de que as pessoas coletivas são titulares de direitos fundamentais, em nome deste princípio da universalidade, desde que os direitos fundamentais concretamente a analisar se harmonizem, na proteção concedida, ao sentido existencial da pessoa coletiva em causa, até podendo haver, no extremo, direitos fundamentais só para pessoas coletivas: a liberdade religiosa individual não se aplica numa sociedade comercial, mas a inviolabilidade do domicílio já pode ter razão de ser, em nome da proteção de segredos da atividade económica.

No tocante à distinção entre pessoas coletivas públicas e privadas, a lógica primária fundamental dos direitos fundamentais, a despeito de a formulação do princípio da universalidade não o dizer, não parece consentir que as pessoas coletivas públicas possam beneficiar de tais direitos: é que os direitos fundamentais, no Direito Constitucional, visam defender a liberdade e a autonomia da sociedade, e não defender segmentos do poder contra outros segmentos de poder, ainda que pontualmente se possam admitir exceções.

VI. A outra faceta do princípio da universalidade diz respeito à *titularidade de direitos fundamentais por parte de pessoas jurídicas que não sejam de cidadania angolana*, residualmente interessando às pessoas coletivas estrangeiras.

A CRA dedica um preceito específico a esta problemática, nos seguintes termos:

#### ARTIGO 25º

##### (Estrangeiros e apátridas)

1. Os estrangeiros e apátridas gozam dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, bem como da protecção do Estado.
2. Aos estrangeiros e apátridas são vedados:
  - a) A titularidade de órgãos de soberania;
  - b) Os direitos eleitorais, nos termos da lei;
  - c) A criação ou participação em partidos políticos;
  - d) Os direitos de participação política, previstos por lei;
  - e) O acesso à carreira diplomática;
  - f) O acesso às forças armadas, à polícia nacional e aos órgãos de inteligência e de segurança;

- g) O exercício de funções na administração directa do Estado, nos termos da lei;
- h) Os demais direitos e deveres reservados exclusivamente aos cidadãos angolanos pela Constituição e pela lei.

3. Aos cidadãos de comunidades regionais ou culturais de que Angola seja parte ou a que adira, podem ser atribuídos, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo a capacidade eleitoral activa e passiva para acesso à titularidade dos órgãos de soberania.

Da leitura desta orientação, percebe-se que a CRA acolhe o *princípio da equiparação*, segundo o qual os direitos fundamentais que se aplicam aos cidadãos angolanos beneficiam os cidadãos estrangeiros e os apátridas<sup>573</sup>.

Simplesmente, esta é uma orientação que comporta diversas limitações, em relação a certos domínios que ficam reservados aos angolanos<sup>574</sup>, embora se admita que essa exceção não se aplique aos estrangeiros de comunidades regionais ou culturais de que Angola seja parte, em condições de reciprocidade e mediante convenção internacional<sup>575</sup>.

**VII.** *O princípio da igualdade goza do benefício de uma consagração constitucional específica e tem subjacente um juízo eminentemente comparatístico* – o “triângulo da igualdade” – em que se colocam em confronto três realidades, os lados do triângulo:

- a providência que se pretende adotar, genericamente o efeito jurídico a estipular;
- a situação que vai incorporar esse efeito jurídico; e
- a realidade que, não sendo atingida pela providência a decretar, é colocada em estrita comparação.

**VIII.** O princípio da igualdade desenvolve-se sob duas linhas fundamentais:

- *o tratamento igualizador*: tratar igualmente o que é materialmente igual, proibindo-se o tratamento discriminatório, positivo e negativo, que se funda em razões que não são objetivamente admissíveis; e

<sup>573</sup> Cfr. o art. 25º, nº 1, da CRA.

<sup>574</sup> Cfr. o art. 25º, nº 2, da CRA.

<sup>575</sup> Cfr. o art. 25º, nº 3, da CRA.

- o *tratamento diferenciador*: tratar diferentemente o que é materialmente desigual, o qual se justifica no facto de haver razões substanciais que o explique.

A listagem das razões que não podem justificar a discriminação negativa é meramente exemplificativa, podendo haver outras que não justifiquem tal tipo de tratamento, desde que não se afigurem materialmente justificadas sob a perspetiva do efeito jurídico que se pretende estabelecer.

O princípio da igualdade acolhe ainda outra perspetiva, que lhe foi acrescentada por força do princípio da socialidade, que é o princípio da igualdade social, o qual implica, em certos casos, a adoção de um tratamento diferenciador, positivamente discriminatório, em benefício de certos grupos ou situações.

## 88. O exercício jurídico: regulação e limites

I. Outra dimensão do regime geral dos direitos fundamentais é a do seu *exercício*, com o que se desenha os termos por que as faculdades neles incluídas como direitos subjetivos, ou equivalentes, podem ser postas em ação, nomeadamente perguntando-se acerca da existência de limites às mesmas.

Eis um tema em que de novo o Direito Constitucional dos Direitos Fundamentais vai beneficiar – e muito absorver – das conceções e dos regimes que o Direito Civil já estabeleceu há muito e que devem considerar-se aplicáveis.

Esquemmatizando os problemas que estão em presença da ótica da limitação do exercício dos direitos, importa referir dois aspetos<sup>576</sup>:

- a *regulação do exercício*; e
- os *limites do exercício*.

II. No Direito Constitucional Angolano, a categoria dos direitos fundamentais, do ponto de vista da sua localização sistemática no Ordenamento Jurídico, em grande medida se esteia na respetiva consagração no texto constitucional, que representa assim a sua fonte primacial.

---

<sup>576</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1095 e ss.



Como a Dogmática dos Direitos Fundamentais tem recentemente mostrado, não se apresenta muitas vezes suficiente uma única intervenção desse texto normativo na sua qualidade de fonte constitucional, que tem o desiderato de tornar tais direitos plenamente operativos.

É que importa que o modo da consagração dos direitos fundamentais seja alvo de intervenção normativa posterior, dita de *regulação* dos mesmos, podendo assumir uma destas duas possíveis configurações<sup>577</sup>:

- *a regulamentação de direitos fundamentais* – quando a intervenção normativa, sendo útil no esclarecimento da sua estrutura e na disciplina do respetivo exercício, não se assume necessária;
- *a concretização de direitos fundamentais* – quando a intervenção normativa, sendo já indispensável para dar exequibilidade aos direitos, permite o respetivo exercício, bem como a delimitação dos seus contornos, prevenindo um eventual conflito com outros direitos.

**III.** A *regulação* dos direitos fundamentais pode ser vista sob diversas perspetivas funcionais, que lhe dão assim um largo campo de utilidade prática<sup>578</sup>:

- 1) para esclarecer e aclarar o conteúdo e o objeto dos direitos fundamentais;
- 2) para acomodar o respetivo exercício, tornando-o efetivo ou mais fácil;
- 3) para prevenir situações de abuso de exercício, estabelecendo os seus limites internos;
- 4) para evitar situações de colisão com outros direitos contíguos, traçando, segundo o princípio da concordância prática, as fronteiras entre eles.

**IV.** Em alguns, poucos, casos, a *regulação* dos direitos fundamentais fica a cargo do próprio texto constitucional, que simultaneamente os posi-

---

<sup>577</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Fundamentos...*, pp. 142 e 143; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, pp. 445 e 446, e *Regulação...*, pp. 451 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 1261 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, IV, p. 330; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 265 e ss.

<sup>578</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Regulação...*, p. 451.

tiva logo que se encarrega de estabelecer a respetiva regulação. Não é muito frequente, mas é uma possibilidade que, pontualmente, se encontra estabelecida<sup>579</sup>.

O exemplo mais conhecido é o da liberdade de reunião: o texto constitucional, não se limitando a positivizar o direito, vai mais além na consagração dos respetivos contornos – dizendo que a reunião se entende como sendo “pacífica e sem armas” – e também na explicitação de o respetivo exercício ser livre – não dependendo o mesmo de “autorização” das autoridades públicas<sup>580</sup>.

A intervenção normativo-constitucional nesta veste da regulação dos direitos fundamentais está longe, no entanto, de ser a regra, já que essa é a missão de que normalmente se desincumbe a lei infraconstitucional<sup>581</sup>.

Simplesmente, dado que o sistema de atos legislativos não é monista, cumpre diferenciar entre as intervenções legislativas que se operam no plano das (i) leis reforçadas e as intervenções normativas que se realizam no âmbito dos (ii) atos legislativos comuns.

V. Nos restantes casos, não abrangidos pelas específicas intervenções que constitucionalmente se preveem em certas categorias de leis, verifica-se a adoção de um esquema dualista quanto ao título da intervenção legislativa reguladora dos direitos fundamentais, precisamente em razão da diferenciação entre os direitos, liberdades e garantias e os direitos económicos, sociais e culturais.

Para os direitos, liberdades e garantias, estabelece-se uma genérica e exclusiva reserva de competência legislativa em favor da Assembleia Nacional: em tudo quanto diga respeito à legiferação nesta matéria<sup>582</sup>, submete-se a este tipo de intervenção. Ela tem como característica a possibilidade de uma intervenção parlamentar, que não pode, em todo o caso, ser delegável no Executivo.

Já quanto aos direitos económicos, sociais e culturais, a regra é da intervenção legislativa da Assembleia Nacional por ser titular do poder legislativo em geral.

<sup>579</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Regulação...*, pp. 451 e 452.

<sup>580</sup> Art. 47º, nº 1, da CRA.

<sup>581</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Regulação...*, pp. 452 e ss.

<sup>582</sup> Cfr. o art. 164º, al. b), da CRA.

**VI.** No tocante a certos direitos fundamentais, porém, o texto constitucional, do mesmo passo que os positiva, refere particularmente essa tarefa como estando a cargo de legisladores específicos:

- a lei que deve garantir o “...direito à objeção de consciência...”<sup>583</sup>.

**VII.** Todavia, é de equacionar regras só para alguns direitos fundamentais, que implicam da parte do texto constitucional um desvio relativamente àquelas duas traves-mestras da organização do poder legislativo na regulação dos direitos fundamentais, de acordo com a seguinte orientação, em que se podem incluir direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais e culturais:

- *casos de reserva absoluta de competência legislativa do Parlamento Nacional para direitos, liberdades e garantias*: é o que sucede com o direito à liberdade física (no que possa relacionar-se com o regime das forças de segurança) ou ainda com o estatuto dos cargos públicos (a liberdade de exercício de cargos públicos)<sup>584</sup>;
- *casos de reserva relativa de competência legislativa do Parlamento Nacional para direitos económicos, sociais e culturais*: “...bases dos sistemas nacionais de ensino, de saúde e de segurança social”, bem como “...bases do sistema de proteção da natureza, do equilíbrio ambiental e ecológico e do património cultural” (naquilo que seja pertinente ao direito ao ambiente e ao direito à cultura)<sup>585</sup>.

**VIII.** A consagração dos direitos fundamentais na CRA, como tivemos ocasião de observar, não se reduz ao respetivo texto constitucional, mas antes acolhe – e, para alguns, mesmo com valor hierárquico constitucional – outras possíveis fontes.

Um lugar à parte nessas fontes extraconstitucionais que se afiguram atinentes aos direitos fundamentais é indubitavelmente conferido à DUDH<sup>586</sup>.

<sup>583</sup> Art. 41º, nº 3, da CRA.

<sup>584</sup> Cfr., respetivamente, as als. e) e d) do art. 164º da CRA.

<sup>585</sup> Cfr., respetivamente, as als. i) e q) do nº 1 do art. 165º da CRA.

<sup>586</sup> A respeito da relevância constitucional da DUDH em geral, v. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Fundamentos...*, p. 143; PAULO OTERO, *Declaração Universal dos Direitos do Homem e Constituição: a inconstitucionalidade de normas constitucionais?*, in OD, 122º, III-IV, julho-dezembro de 1990, pp. 603 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, pp. 145 e ss., e *A Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Constituição Portu-*

Em matéria de *limitações implícitas aos direitos fundamentais*, é de equacionar a função que aquela relevante carta internacional de direitos do homem possa desempenhar no seio do sistema constitucional angolano de direitos fundamentais<sup>587</sup>.

Eis uma questão que se tem posto à doutrina no preciso ponto de saber se essa DUDH pode ser invocada para se proceder, no plano interno, a uma limitação aos direitos fundamentais.

**IX.** Vai exatamente nesse sentido um dos seus preceitos com uma cláusula geral do seguinte teor: “No exercício destes direitos e no gozo destas liberdades, ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática”<sup>588</sup>.

Do nosso ponto de vista, a resposta a dar a este problema jamais pode desenraizar-se dos termos por que a CRA realiza o chamamento da DUDH.

Compulsando a letra e o espírito do referido preceito, não parece que possa haver dúvidas, na vertente integrativa, de que tal cláusula deva ser acolhida: não tendo a esse respeito a CRA uma resposta, e a mesma sendo claramente dada na DUDH, é inteiramente legítimo que a ela se recorra para a integração dessa lacuna do catálogo constitucional de direitos fundamentais<sup>589</sup>.

**X.** Os *limites internos* dos direitos fundamentais assumem razão de ser em nome do reconhecimento de que a formulação das respetivas faculdades não podem em abstrato legitimar o seu uso em qualquer circunstância ou preenchendo toda e qualquer finalidade.

---

guesa, in AAVV, *Ab Uno ad Omnes – 75 Anos da Coimbra Editora*, Coimbra, 1998, pp. 925 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, IV, pp. 156 e ss.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 40 e ss.

Numa perspetiva africana quanto à proteção dos direitos humano, considerando os sistemas universal e africano, v. MARCOLINO MOCO, *Direitos Humanos e seus mecanismos de proteção*, Coimbra, 2010, pp. 27 e ss.

<sup>587</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Regulação...*, pp. 455 e 456.

<sup>588</sup> Art. 29º, nº 2, da DUDH.

<sup>589</sup> Assim, embora a partir de preceito homólogo da CRP, PAULO OTERO, *Declaração Universal...*, pp. 610 e 611; JORGE BACELAR GOUVEIA, *A Declaração Universal...*, pp. 945 e ss., e *Regulação...*, pp. 455 e 456.

O exercício dos direitos fundamentais, ainda que formalmente tais limites não tenham sido formulados, indexa-se à limitação que deriva do respeito por valores gerais do sistema constitucional, que circunstancialmente podem impedir certos exercícios dos direitos fundamentais, tal como no Direito Civil do mesmo modo se apresenta uma cláusula geral de exercício abusivo dos direitos fundamentais.

Se em teoria esta posição não pode ser criticável, pensando no sistema angolano de direitos fundamentais, ela pode ser difícil de implantar porquanto não existe qualquer cláusula semelhante à que vigora no CC, podendo o resultado ser o da inadmissibilidade de qualquer limitação geral ao exercício dos direitos.

Essa é uma conclusão, no entanto, que não podemos aceitar, sendo certo que o recurso à DUDH se afigura muito útil, aplicando um dos seus preceitos, que fornece indicações sobre a admissibilidade de alguns limites, insertos num texto insuspeito na proteção efetiva dos direitos do homem<sup>590</sup>.

Daí que possamos encontrar aqui um apoio seguro, por força da receção da própria DUDH no Direito Constitucional de Angola, para aceitar a existência de uma cláusula geral de limitação ao exercício dos direitos fundamentais.

Obviamente que essa disposição, assim aplicável, não impede que outras cláusulas possam igualmente funcionar, mas já microscopicamente, ao nível de direitos fundamentais em particular, não tanto numa escala macroscópica, que só aquela cláusula pode dar.

**XI.** Os *limites externos* dos direitos fundamentais já se relacionam com o problema da *colisão de direitos*, dando-se o caso de, em simultâneo, dois ou mais direitos serem insuscetíveis de aplicação, total ou parcial, numa questão já extrínseca porque derivada do facto de haver a presença de dois ou mais direitos de titulares distintos<sup>591</sup>.

Também aqui o CC dispõe de preceito que se destina a iluminar um caminho possível, fazendo uma distinção entre direitos da mesma espécie e direitos de gabarito distinto, propondo uma solução em razão de um critério de hierarquia valorativa: “1. Havendo colisão de direitos iguais ou da mesma espécie, devem os titulares ceder na medida do necessário para que todos produzam igualmente o seu efeito, sem maior detrimento para qual-

<sup>590</sup> Cfr. o art. 29º, nº 2, da DUDH.

<sup>591</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1105 e ss.

quer das partes; 2. Se os direitos forem desiguais ou de espécie diferente, prevalece o que deva considerar-se superior”<sup>592</sup>.

Para a CRA, enfrentamos o problema idêntico de não ser possível encontrar disposição semelhante, sendo embora o problema mais fundo, pois que se duvida da solução que pudesse ser dada apenas por aquela cláusula geral.

Num certo sentido, a diferenciação hierárquico-formal com que parte o CC é inaplicável porque os direitos fundamentais são todos equivalentes, não havendo a heterogeneidade formal e material ali prevista, Direito Civil que, diversamente do Direito Constitucional, contém uma gama muito mais diversificada de direitos subjetivos.

Mas também não se pode cair no extremo oposto de pensar que os direitos fundamentais, apenas por o serem, se apresentam, todos, com a mesma dignidade material num caso de colisão de direitos.

É por isso que a cláusula geral do CC pode ajudar a resolver o problema no Direito Constitucional, ainda que apenas esboce uma solução incompleta, que passa pelo seguinte esquema em caso de colisão de direitos fundamentais:

- a *aplicação preferente* do direito fundamental considerado valorativamente superior em relação a outro direito fundamental;
- a *aplicação concordante* dos direitos fundamentais considerados valorativamente equivalentes.

O *critério valorativo* só é aplicável no caso de ser possível, na colisão de direitos em causa, considerar um dos direitos superior em relação a outros direitos na situação conflitual.

O *critério da concordância prática* significa que, perante direitos fundamentais de valor equivalente, devem todos eles ser limitados, cedendo todos por igual e impondo-se uma mesma bitola limitativa.

Esta matéria da colisão de direitos fundamentais tem subjacente uma avaliação valorativa que só pode ser dada pela *ponderação de bens* que os direitos fundamentais são portadores, sem cuja chave a resposta tornar-se-á virtualmente impossível.

Eis um esforço praticamente inútil se o caminho for o do formalismo das categorias constitucionais, como se este problema se pudesse resolver com base numa hierarquia abstrata de direitos fundamentais apenas feita com base na sua diversa localização no articulado constitucional.

---

<sup>592</sup> Art. 335º do CC.

Não: a apreciação deve ser tipológica, e não abstrata, e deve suscitar uma ponderação dos bens envolvidos nos direitos fundamentais, naturalmente a questão da localização sistemática podendo ser um dos elementos auxiliares, mas não certamente o único, nem certamente podendo sobrepor-se à consistência material do objeto e do conteúdo de cada direito fundamental em questão.

**XII.** É bastante frequente, no plano doutrinário, retirar a conclusão de que os *direitos fundamentais absolutos* – os que nem em estado de exceção podem ser tolhidos – se posicionam num estalão supremo da Ordem Jurídica e sendo, por conseguinte, logo prevalecentes sobre quaisquer outros direitos que com eles entrem em conflito.

Esta é também uma conclusão que muitas vezes é veiculada por conceções hierarquizantes dos direitos fundamentais, segundo as quais a superação das colisões entre os direitos fundamentais se efetua de acordo com uma tabela rígida.

No entanto, esta não é uma teoria inteiramente convincente, tendo-se assinalado a impossibilidade da fixação geral de um quadro hierarquizado e prévio de direitos fundamentais para fazer face a situações de colisão, pois que a “...solução dos conflitos e colisões não pode ser resolvida com recurso à ideia de uma ordem hierarquizada dos valores constitucionais”<sup>593</sup>.

Nós igualmente perfilhamos a opinião de que, em matéria de colisão de direitos fundamentais, não seria admissível uma solução de tipo rígido, desde logo porque essa hierarquização acabaria por ser pouco praticável, não resolvendo todos os conflitos existentes, a começar pelos que se verificam entre os direitos de uma mesma categoria hierarquizada.

É assim irrealista pensar que se podem resolver os problemas de colisão de direitos com base numa simples tábua fixa de direitos, formulada abstrata e antecipadamente, porque não apenas descolada da realidade como nem sequer pertinente para os eventuais conflitos que derivassem da colisão entre as categorias dos direitos mencionados. Os esquemas lógico-subsumtivos não permitem a busca de uma solução constitucionalmente adequada.

O certo é que também a solução da concordância prática não permite resolver todos os problemas. Se é verdade que muitos conflitos se solucionam diminuindo, no plano concreto, igualmente o alcance dos direitos conflituantes, não é menos verdade que, noutras situações, tal tarefa não é

<sup>593</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, p. 321.

possível e a concordância prática tem de ser complementada ou substituída por uma ideia de prevalência, tal a gravidade da colisão na lesão dos direitos em questão.

É neste cruzamento metodológico que os direitos fundamentais absolutos se podem constituir como um auxiliar importante na resolução dos conflitos entre direitos fundamentais, enquanto exprimam um critério geral de ordem ética, como é, no caso, o da dignidade da pessoa humana<sup>594</sup>, que se conexiona diretamente com a tipificação daqueles direitos fundamentais absolutos.

Através da ponderação concreta de bens, os direitos fundamentais absolutos erigem-se a pauta autónoma nessa análise, determinando a sua prevalência comparativamente a outros bens ou direitos que com eles conflituem.

## 89. A tutela efetiva: jurisdicional e não jurisdicional

I. Um último aspeto do regime geral dos direitos fundamentais mostra-se concernente aos *mecanismos que são constitucionalmente concebidos para os defender contra as violações de que sejam alvo*<sup>595</sup>.

A posição jurídico-constitucional dos direitos fundamentais, bem como a tipificação e a abertura da respetiva positivação, são elementos cruciais na obtenção de um desiderato de efetividade desses mesmos direitos fundamentais.

Simplesmente, sem a implantação de mecanismos de ordem prática destinados à sua defesa, nunca essa efetivação poderia passar do papel e penetrar na realidade constitucional do quotidiano dos cidadãos que fossem turbados na titularidade e exercício desses seus direitos.

II. É por isso que a proteção dos direitos fundamentais jamais se pode bastar com a sua mera existência, por mais numeroso e rico que seja o seu elenco constitucional<sup>596</sup>.

<sup>594</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, p. 397.

<sup>595</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1111 e ss.

<sup>596</sup> Sobre a tutela dos direitos fundamentais em geral, v. JOSÉ MANUEL CARDOSO DA COSTA, *A tutela constitucional dos direitos fundamentais*, Lisboa, 1980, *passim*; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O regime profissional do pessoal paramédico constante do Decreto-Lei nº 320/99 e a Constituição Portuguesa*, in OD, ano 132º (2000), III-IV, pp. 524 e ss., e *A afirmação dos direitos fundamentais...*, pp. 69 e 70; JORGE MIRANDA, *Manual...*, IV, pp. 254 e ss.; J. J. GOMES CANO-



Contudo, tornou-se indispensável contar, no plano do Direito Constitucional, com o contributo de duas instâncias do poder público que podem, neste âmbito, desempenhar um papel indiscutível, numa dicotomia entre duas espécies de *tutela dos direitos fundamentais*:

- a tutela não contenciosa; e
- a tutela contenciosa.

**III.** A *tutela não contenciosa* abrange os mecanismos que determinam a possibilidade de defender os direitos fundamentais sem ser necessário recorrer aos tribunais.

A sua defesa muitas vezes passa pela consciencialização do poder público para o respetivo cumprimento, com a ativação de instrumentos que interferem junto dos próprios titulares do poder que ofende esses direitos.

Está em causa, em primeiro lugar, a própria Administração Pública, cabendo-lhe boa parte da responsabilidade nas violações que são cometidas. Ora, há meios destinados a fazer ver à atuação administrativa a necessidade de rever os atos praticados, com isso se restabelecendo a juridicidade no que respeita aos órgãos administrativos.

É igualmente de referir órgãos que, não fazendo parte dos tribunais, podem da mesma forma exercer uma atividade de controlo quanto ao respeito da defesa dos direitos fundamentais, a partir de uma atuação independente – é o caso do Provedor de Justiça, com uma larguíssima tradição na Europa do Norte – e que no caso da CRA igualmente desempenha funções particularmente relevantes na apresentação de pedidos de fiscalização da constitucionalidade<sup>597</sup>.

**IV.** O Provedor de Justiça<sup>598</sup> desenvolve uma proteção informal dos direitos fundamentais na medida em que lhe incumbe “...a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade da actividade da Administração Pública”<sup>599</sup>.

---

TILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 491 e ss.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 315 e ss.

<sup>597</sup> Cfr. MARIA EDUARDA FERRAZ, *O Provedor de Justiça na defesa da Constituição*, Lisboa, 2008, pp. 11 e ss.; JOSÉ LUCAS CARDOSO, *A Posição Institucional do Provedor de Justiça*, Coimbra, 2012, pp. 21 e ss.

<sup>598</sup> Quanto ao Provedor de Justiça em Angola, v. CREMILDO PACA, *As autoridades administrativas independentes e o Provedor de Justiça no Direito Angolano*, Luanda, 2011, pp. 183 e ss.

<sup>599</sup> Art. 192º, nº 1, *in fine*, da CRA.

O seu âmbito de atuação é amplo no espaço dos diversos poderes públicos: “Os cidadãos e as pessoas colectivas podem apresentar à Provedoria de Justiça queixas por acções ou omissões dos poderes públicos, que as aprecia sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças”<sup>600</sup>.

O acesso ao Provedor de Justiça realiza-se pelo direito de queixa, constitucionalmente consagrado: “O Provedor de Justiça exerce as suas funções com base em queixas apresentadas pelos cidadãos, individual ou coletivamente, por acções ou omissões dos órgãos e agentes da administração pública, que afectem de algum modo os seus direitos, liberdades, garantias ou interesses legítimos, não dependendo tais queixas de qualquer prazo”<sup>601</sup>.

O procedimento de queixa ao Provedor de Justiça tem diversas fases, que assim se organizam:

- *a iniciativa*: do cidadão queixoso, individual ou coletivamente considerado<sup>602</sup>;
- *a apreciação prévia*: que traduz a avaliação sobre as queixas que devem prosseguir ou as que devem ser logo indeferidas<sup>603</sup>;
- *a instrução*: fase em que os serviços do Provedor de Justiça pedem os elementos que considerem necessários para a decisão, além de outros procedimentos, como visitas, inspeções ou inquirições, havendo sempre o dever de cooperação por parte de todas as entidades públicas, civis e militares<sup>604</sup>;
- *a decisão*: se houver motivo, o Provedor de Justiça formula uma recomendação no sentido de ser evitada ou reparada a injustiça, mas o procedimento de queixa pode igualmente terminar pelo arquivamento, pelo encaminhamento para outro mecanismo de tutela mais apropriado<sup>605</sup>.

A formulação de *recomendações*, dentro de uma lógica meramente consultiva, ainda assim tem efeitos obrigatórios no plano procedimental: não só o “...órgão destinatário da recomendação deve, no prazo de 45 dias, na

<sup>600</sup> Art. 192º, nº 4, da CRA.

<sup>601</sup> Art. 3º, nº 1, da LEPJ.

<sup>602</sup> Cfr. o art. 22º da LEPJ.

<sup>603</sup> Cfr. o art. 23º da LEPJ.

<sup>604</sup> Cfr. os arts. 25º e 26º da LEPJ.

<sup>605</sup> Cfr. os arts. 28º e ss. da LEPJ.

Província de Luanda, 60 dias nas restantes províncias, comunicar ao Provedor de Justiça a posição tomada sobre a recomendação”<sup>606</sup> como no caso de não cumprimento da recomendação “...o Provedor de Justiça (...) pode dirigir-se ao superior hierárquico competente”<sup>607</sup>.

V. A *tutela contenciosa* implica que a defesa dos direitos fundamentais seja levada a cabo pelos órgãos de natureza jurisdicional, com tudo quanto isso acarreta no modo de decidir e nos parâmetros da decisão<sup>608</sup>.

O efeito prático dessa proteção desemboca depois na (i) desvalorização dos atos jurídico-públicos que violem os direitos fundamentais ou na (ii) imposição de deveres de indemnização de acordo com os mecanismos da responsabilidade civil, ou mesmo pondo-se a hipótese de responsabilidade penal.

VI. Numa simultânea perspetiva contenciosa e não contenciosa, tem ainda interesse referir a opção que Angola tomou no sentido da consagração de um sistema de Defesa Pública, que é constitucionalmente definida: “O Estado assegura às pessoas com insuficiência de meios financeiros mecanismos de defesa pública com vista à assistência jurídica e ao patrocínio forense oficioso, a todos os níveis”<sup>609</sup>.

A Defesa Pública assume uma direta relevância constitucional em dois tópicos fundamentais, devendo ser regulada por lei<sup>610</sup>:

- *no tocante ao acesso aos tribunais*, avultando aqui a importância dos defensores públicos na dimensão económica desse acesso, “... não podendo a Justiça ser denegada por insuficiência dos meios económicos”<sup>611</sup>;
- *no tocante aos serviços prestados*, assumindo-se aqui tais serviços na máxima plenitude, dizendo-se que o Estado assegura a defesa pública “...a todos os níveis”<sup>612</sup>.

<sup>606</sup> Art. 36º, nº 2, da LEPJ.

<sup>607</sup> Art. 36º, nº 4, da LEPJ.

<sup>608</sup> Sobre a tutela jurisdicional prevista no art. 29º da CRA, v. RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 273 e ss.

<sup>609</sup> Art. 196º, nº 1, da CRA.

<sup>610</sup> Cfr. o art. 196º, nº 2, da CRA.

<sup>611</sup> Art. 29º, nº 1, *in fine*, da CRA.

<sup>612</sup> Art. 196º, nº 1, *in fine*, da CRA.

## § 19º O REGIME ESPECIAL DOS DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

### 90. O sentido do regime especial

I. Para além das regras gerais que definem o regime dos direitos fundamentais, importa ainda perceber *o regime especial que se aplica aos direitos, liberdades e garantias*, vista a importância da diferença que têm em relação aos direitos económicos, sociais e culturais, que se torna real ao nível da distinção de regimes que lhes são aplicáveis<sup>613</sup>.

É o próprio texto da CRA a entender a especialidade do regime dos direitos, liberdades e garantias, em preceito que simultaneamente assume tal regime como opera a sua aplicação aos direitos, liberdades e garantias não enumerados: “O regime jurídico dos direitos, liberdades e garantias enunciados neste capítulo são aplicáveis aos direitos, liberdades e garantias e aos direitos fundamentais de natureza análoga estabelecidos na Constituição, consagrados por lei ou por convenção internacional”<sup>614</sup>.

Eis um bom ponto de partida, mas não será o ponto de chegada, na medida em que os elementos que integram o regime especial dos direitos, liberdades e garantias não estão apenas enunciados neste Capítulo I do Título II da CRA: alguns deles, talvez até os mais relevantes, constam da secção II do Capítulo II, a respeito da garantia dos direitos, liberdades e garantias.

II. A doutrina portuguesa, perante semelhante preceito da CRP, tem alinhado na distinção entre três aceções de regime especial dos direitos, liberdades e garantias:

---

<sup>613</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1116 e ss.

<sup>614</sup> Art. 27º da CRA.

- o *regime material*, o qual incluiria normas de fundo;
- o *regime orgânico*, que abrangeria normas relativas à competência legislativa; e
- o *regime de limites materiais de revisão constitucional*, atinente à proteção concedida no seio dessa vicissitude constitucional.

A verdade é que esta não é a nossa posição, perante a inviabilidade de poder fazer uma distinção desta natureza entre três regimes, que não resiste a alguns testes, desde logo o facto de não ser possível distinguir o regime material e o regime organizatório, bastando pensar que nas restrições legislativas aos direitos, liberdades e garantias ambas as vertentes se encontram presentes.

**III.** Daí que possamos propor outra arrumação do regime especial dos direitos, liberdades e garantias, de acordo com o seguinte esquema:

- aplicação;
- vinculação;
- a restrição; e
- a suspensão.

De resto, é nessa linha que se posiciona o novo texto constitucional de Angola, que muito bem estabelece uma distinção entre uma conceção substantiva – *de reconhecimento* – e uma conceção adjetiva – *de garantia* – a respeito dos direitos, liberdades e garantias, bem patente nestas secções integradas no Capítulo II do Título II da CRA<sup>615</sup>:

- Secção I – *Direitos e Liberdades Individuais e Coletivas*;
- Secção II – *Garantia dos Direitos e Liberdades Fundamentais*.

## 91. A aplicabilidade infraconstitucional direta e imediata

**I.** A primeira dimensão do regime dos direitos, liberdades, e garantias, em preceito que tem precisamente por epígrafe “Força jurídica”, refere

---

<sup>615</sup> Sobre esta matéria, v. JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 183 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 277 e ss.

que “Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais são diretamente aplicáveis...”<sup>616</sup>.

A força jurídica desta categoria de direitos afere-se em função de uma peculiar relação inter-normativa com os restantes patamares do Ordenamento Jurídico, assim se fazendo jus à importância das respetivas faculdades.

**II.** A leitura deste preceito constitucional estabelece a orientação geral de os preceitos que positivam os direitos, liberdades e garantias gozarem de uma característica especial, que é a *aplicabilidade direta*.

A *aplicabilidade direta* significa que os direitos, liberdades e garantias, para serem exercitáveis pelos respetivos titulares, não carecem de qualquer interposição legislativa, bastando-se a si mesmo e por si impondo os seus comandos<sup>617</sup>.

Caem assim por terra todos os álibis que pudessem estar associados à ausência de leis ordinárias que não fizessem a execução dos direitos, liberdades e garantias.

Compreende-se muito bem que assim seja porque, de contrário, seria o Direito Constitucional dos Direitos Fundamentais a ficar dependente do Direito Infraconstitucional, numa absurda inversão da hierarquia do Ordenamento Jurídico.

**III.** Mas a aplicabilidade direta dos direitos, liberdades e garantias não é só uma mera verificação de um resultado que aparece, sob todos os pontos de vista, como apreciavelmente evidente.

A aplicabilidade direta é também uma *regra autónoma*, que vale para os casos em que se pudesse levantar o obstáculo da carência de uma interposição legislativa para assegurar a exequibilidade de um direito, liberdade e garantia.

A existência daquela regra significa que, em termos gerais, ela vale para todos os direitos, liberdades e garantias, reforçando a sua força jurídica na relação que mantêm com os outros níveis da Ordem Jurídica.

Contudo, não é de excluir que certos casos representem um desvio desta orientação geral e forcem à existência de uma interposição legislativa.

<sup>616</sup> Art. 28º, nº 1, primeira parte, da CRA.

<sup>617</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 997 e ss.

IV. A regra da aplicabilidade direta dos direitos, liberdades e garantias possui ainda interesse num outro plano da realização do Direito: não já no da sua criação, mas no da sua hermenêutica.

É que esta regra, neste contexto, funciona como parâmetro interpretativo autónomo, impondo-se à norma infra-constitucional, a qual se submete a uma interpretação conforme à Constituição, na hipótese em que ela seja viável.

V. A procura de um regime especial para os direitos, liberdades e garantias vai mais longe e não deve deixar-se acantonar a esta ideia da aplicabilidade direta, já de si extremamente relevante.

Retomando algo que se pode encontrar na teoria das normas constitucionais, importa também dizer que os direitos, liberdades e garantias se caracterizam por uma *aplicabilidade imediata*.

Esta aplicabilidade imediata significa que as faculdades contidas naquela categoria de direitos podem ser logo realizáveis e não estão dependentes da consecução de condições de facto, como condições económicas e sociais, podendo as mesmas impor-se nos restantes estalões do Ordenamento Jurídico<sup>618</sup>.

Como é que se chega a esta aplicabilidade imediata se o texto constitucional apenas refere a aplicabilidade direta?

Por um argumento de maioria de razão e fundado na ideia de que a efetividade que se pretende impor através desta aplicabilidade direta só é verdadeiramente lógica se for acompanhada de uma prévia aplicabilidade imediata.

## 92. A vinculação das entidades públicas e privadas

I. A vinculação dos direitos, liberdades e garantias às entidades públicas e privadas, com origem em preceito homólogo da LF, representa uma direta preocupação de tornar os preceitos constitucionais maximamente operativos.

A disposição constitucional que vem a esclarecer esta matéria dispõe que “Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais (...) vinculam todas as entidades públicas e privadas”<sup>619</sup>.

<sup>618</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 998 e 999.

<sup>619</sup> Art. 28º, nº 1, *in fine*, da CRA.

No tocante às entidades públicas, este é um preceito que se inspirou em preceito equivalente da LF, no qual se afirma que “Os direitos fundamentais a seguir discriminados vinculam os poderes legislativo, executivo e judiciário como preceitos diretamente aplicáveis”<sup>620</sup>.

**II.** *A vinculação das entidades públicas* acaba por traduzir a própria essência dos direitos fundamentais em geral, ainda que seja especificamente concebida para os direitos, liberdades e garantias<sup>621</sup>.

Mesmo que nada se dissesse, naturalmente que os direitos fundamentais, na relação jurídico-pública absoluta que espelham, sempre implicariam a adstrição geral das entidades públicas ao respetivo cumprimento.

Todavia, a consagração desta regra destina-se a frisar que a projeção dos direitos, liberdades e garantias não fica acantonada numa qualquer mais estreita relação entre as pessoas e o Estado, mas num contexto mais geral das entidades públicas, numa visão omnicomprensiva, fazendo com que todas elas os tenham de respeitar e sejam os respetivos sujeitos passivos:

- *dentro do Estado*, impõe-se referir, na esteira da regra do Direito Constitucional Alemão, os diversos poderes estaduais, nas respetivas dimensões legislativa, política, administrativa e jurisdicional;
- *fora do Estado*, cumpre mencionar a globalidade das entidades públicas que, não integrando o Estado, beneficiam de um estatuto de Direito Público, desenvolvendo poderes conferidos por esta parcela do Direito, salientando-se as entidades políticas infra-estaduais e supra-estaduais.

**III.** No âmbito das funções jurídico-públicas, cada uma das atividades, por si mesma, sujeita-se aos direitos, liberdades e garantias:

- *a legislação*: não apenas ficando impedida de contrariar os preceitos, mas também se submetendo aos mesmos no plano da interpretação conforme à CRA;
- *a administração*: tendo a função administrativa acesso direto aos direitos, liberdades e garantias, o desrespeito pelos mesmos não pode ser desculpado pela intermediação do princípio da legalidade,

<sup>620</sup> Art. 1º, nº 3, da LF.

<sup>621</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1000 e 1001.



sendo certo que mais forte do que este princípio é o princípio da constitucionalidade, em que se incorporam os direitos, liberdades e garantias;

- *o governo*: ainda que muitas vezes apenas sejam atos internos, ou em relação aos quais sendo mais escassos os mecanismos de fiscalização da constitucionalidade, o certo é que os atos de governo igualmente se submetem ao império dos direitos, liberdades e garantias, devendo respeitá-los;
- *a jurisdição*: a atividade dos tribunais, longe de poder ser já hoje concebida como um processo automático de aplicação do Direito, “...a boca que pronuncia as palavras da lei...”, no dizer da célebre frase de CHARLES DE MONTESQUIEU, é ela ainda diretamente sensível ao respeito dos direitos, liberdades e garantias, essencialmente quando o Direito aplicável lhe proporciona espaços criativos de Direito, como sucede no caso da integração de lacunas, do preenchimento de conceitos indeterminados ou na remissão para normas extra-jurídicas.

**IV. A vinculação das entidades privadas** – o mesmo é dizer a efetividade dos direitos, liberdades e garantias no tocante a pessoas jurídicas não reguladas pelo Direito Público, antes abrangidas pelo Direito Privado – é bem mais complexa do que o primeiro termo deste tópico de regime, uma vez que se apresenta para enfrentar uma maior variedade de situações.

Fala-se, por isso, na eficácia horizontal ou para terceiros dos direitos fundamentais (*Drittwirkung*), vinculando, mais ou menos intensamente, consoante as opções de cada sistema constitucional, os cidadãos entre si e não apenas o poder público, contra os quais esses direitos inicialmente nasceram, conferindo posições de defesa aos cidadãos<sup>622</sup>.

Os direitos fundamentais, através do alargamento desta sua eficácia, em sobreposição com outras categorias de posições subjetivas, como os direitos

---

<sup>622</sup> Quanto a esta questão da eficácia privada dos direitos, liberdades e garantias, v. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 232 e ss.; JOSÉ JOÃO NUNES ABRANTES, *A vinculação das entidades privadas aos direitos fundamentais*, Lisboa, 1990, pp. 29 e ss., e pp. 94 e ss., *Contrato de trabalho e direitos...*, pp. 65 e ss.; CLAUS-WILHELM CANARIS, *Direitos Fundamentais e Direito Privado*, Coimbra, 2003, pp. 19 e ss.; DIMITRI DIMOULIS e LEONARDO MARTINS, *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*, 2ª ed., São Paulo, 2010, pp. 90 e ss.; VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA, *A Constitucionalização do Direito...*, pp. 50 e ss.; JORGE BACELLAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1001 e ss.

de personalidade, para além das inevitáveis consequências a respeito do seu conceito, deixaram de ser apenas vistos numa relação bipolar entre a pessoa e o poder público, para se integrarem numa *relação triangular*, na qual também entram os restantes membros da comunidade política<sup>623</sup>.

V. Só que a aplicação desta regra nem sempre é viável, devendo ser objeto de uma redução dogmática, como recorda JOSÉ JOÃO ABRANTES, havendo situações em que essa eficácia horizontal está logo garantida ou, inversamente, nunca podendo fazer sentido<sup>624</sup>: no primeiro caso, quando é o próprio texto constitucional a consenti-lo dentro da lógica de direitos fundamentais que operam nas relações jurídico-privadas<sup>625</sup>; no outro caso, isso sucede quando os direitos, liberdades e garantias não tenham a virtualidade de se aplicar nas relações jurídico-privadas<sup>626</sup>, apenas tendo por destinatário possível o poder público.

A elaboração dogmática da eficácia horizontal dos direitos, liberdades e garantias tem beneficiado de duas grandes teorias, tal como o tema se foi desenvolvendo no espaço germânico<sup>627</sup>, daí irradiando para outras paragens<sup>628</sup>:

---

<sup>623</sup> Como refere JOSÉ JOÃO ABRANTES (*Contrato de trabalho e direitos...*, p. 68), “Além do Estado, existem na sociedade outros poderes, inimigos, pelo menos potenciais, das liberdades. Se o problema se põe a nível das próprias relações entre pessoas singulares, bastando pensar, por exemplo, nas relações empregador-trabalhador, coloca-se de uma forma ainda mais aguda nas relações entre o indivíduo e os agrupamentos privados, em que as forças são, por definição, desiguais”.

<sup>624</sup> JOSÉ JOÃO ABRANTES, *Contrato de trabalho e direitos...*, p. 72: “É evidente que o problema não tem autonomia nos casos em que é a própria Constituição a reconhecer a eficácia horizontal dos seus preceitos e também não se coloca quando ao direito nela reconhecido é de imediato apontado um devedor, seja ele o Estado ou um particular”.

<sup>625</sup> Exemplos: os direitos que, sendo constitucionais, pertencem ao Direito da Personalidade, como os que constam do art. 32º da CRA.

<sup>626</sup> Exemplos: em geral, os direitos inoponíveis aos particulares por fazerem sentido apenas contra o poder público, como sucede com o direito à cidadania, o direito à proteção jurisdicional efetiva ou a garantia do *habeas corpus*.

<sup>627</sup> Que originalmente apenas refere os direitos fundamentais em geral e não contempla, dada essa ausência na sistemática da LF, a contraposição entre direitos, liberdades e garantias e os direitos económicos, sociais e culturais, ainda que ela se imponha no plano lógico, pela diversa força jurídica dos respectivos preceitos.

<sup>628</sup> Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 244 e ss.; JOSÉ JOÃO ABRANTES, *Contrato de trabalho e direitos...*, pp. 80 e ss.

- primeiro, a *vinculação direta* (*unmittelbare Drittwirkung*), associada à dimensão objetiva dos direitos fundamentais como normas de valor, sem qualquer mediação legal, significando que os direitos, liberdades e garantias têm a mesma importância de qualquer outra regra ou princípio que aquele Direito estabeleça, podendo os respetivos beneficiários invocá-los, como se estivessem a invocá-los perante uma entidade pública; e
- depois, a *vinculação indireta* (*mittelbare Drittwirkung*), que se torna operativa através do Direito Privado, por intermédio dos seus conceitos gerais e indeterminados, bem como das suas cláusulas gerais, em que avulta a boa fé, o abuso do direito, a ordem pública e os bons costumes, com a vantagem da preservação da respetiva autonomia regulativa e dogmática, por aqui se dando conta da impossibilidade existencial de os direitos fundamentais, feitos numa relação entre cidadão e poder, serem diretamente relevantes nas relações jurídico-privadas.

VI. O amadurecimento da aplicação destas duas distintas teorias veio aproximá-las, não se podendo dizer que qualquer uma delas não tenha cedido em favor da outra, até que se chegou à conclusão de que o problema redundará numa questão de colisão de direitos: de um lado, a liberdade contratual e outros direitos e princípios do Direito Privado e, do outro lado, os direitos, liberdades e garantias que são especificamente avaliados à luz da Ordem Constitucional<sup>629</sup>.

Noutra perspetiva, parece evidente que a solução para este problema passará pelo poder fáctico que as partes envolvidas ostentam na efetividade dos direitos, liberdades e garantias: enquanto nas relações privadas típicas a sua aplicação é menos forte, sendo até tratadas no plano da colisão de direitos fundamentais, já no caso das relações privadas de poder se justifica a consideração autónoma desta regra do regime específico dos direitos, liberdades e garantias.

---

<sup>629</sup> Como refere JOSÉ JOÃO ABRANTES (*Contrato de trabalho e direitos...*, p. 101) “É desse modo que, em nosso entender, deve ser encarado o problema da *Drittwirkung*: quer sejam entendidos como directa quer como indirectamente aplicáveis, aqueles direitos terão sempre que ser harmonizados com os princípios próprios do Direito Privado, com a consequente necessidade de ser assegurada a “concordância prática” entre todos os interesses em causa”.

Como defende JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “...para além dos casos já referenciados em que a Constituição expressamente concebe os direitos perante privados, só deverá aceitar-se esta transposição direta dos direitos fundamentais, enquanto direitos subjetivos, para as relações entre particulares quando se trate de situações em que as pessoas coletivas (ou, excecionalmente, os indivíduos) disponham de *poder especial* de caráter privado sobre (outros) indivíduos”<sup>630</sup>.

A leitura da CRA inequivocamente depõe no sentido da adoção da primeira teoria da vinculação direta, ainda que essa disposição deva ser apreciada *cum grano salis*, na medida em que não pode fugir da evolução posterior da contraposição daquelas duas teorias, fazendo confluir a solução dogmática do problema para uma solução geral de colisão de direitos, ainda que se possa defender a CRA como preferindo um entendimento mais reforçado na vinculação dos direitos, liberdades e garantias às entidades privadas.

### 93. A restrição infraconstitucional

I. A disciplina dos direitos, liberdades e garantias, admitida pelo legislador constitucional, não oferece um panorama suficientemente completo do tipo de intervenção que a CRA houve por bem fazer atribuir à lei infraconstitucional.

Em razão do posicionamento da normação legislativa ordinária, ao lado de um sentido de *regulação*, como vimos, incumbe-lhe também um papel de *restrição*, comprimindo o sentido constitucional dos direitos, liberdades e garantias, numa lógica que pode genericamente valer para todos os direitos fundamentais consagrados.

É a pensar nisso que a CRA inclui dois preceitos específicos para os direitos, liberdades e garantias, tendo bem presente o velho brocardo latino *Odiosa sunt restringenda*:

---

<sup>630</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 247 e 248, acrescentando ainda que “Em tais casos, estamos perante relações de poder – e não relações entre iguais – e justifica-se a proteção da liberdade dos homens comuns que estejam em posição de vulnerabilidade. O poder em causa não terá de ser necessariamente um poder jurídico, se for um poder de facto inequívoco e objetivamente determinável, como aquele que existe *em relações informais*, por exemplo, numa situação de monopólio de facto, de cartelização ou de oligopólio, pelo menos de bens essenciais”.

- “A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário, proporcional e razoável numa sociedade livre e democrática, para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”<sup>631</sup>.
- “As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão nem o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais”<sup>632</sup>.

II. Este tem sido um fenómeno qualificado como de restrição de direitos, liberdades e garantias, o qual se define do seguinte modo: *a diminuição do alcance permissivo das normas constitucionais que os garantem, de um modo permanente*<sup>633</sup>, *em determinadas situações – restrições objetivas – ou para certas categorias de pessoas – restrições subjetivas.*

Partindo da ideia de que os direitos, liberdades e garantias não são ilimitados, ela justifica-se pela conveniência de proteger outros valores igualmente relevantes no plano constitucional. Em todo o caso, a restrição assume uma feição *parcial*, não atingindo a totalidade do direito fundamental alvo do respetivo efeito<sup>634</sup>.

Pensando nos interesses em jogo, a restrição de direitos, liberdades e garantias funda-se na circunstância de os textos constitucionais reconhecerem que não seria possível a vida coletiva se não fossem previstos mecanismos de limitação material dos direitos fundamentais genericamente proclamados, com o intuito primordial de assegurar a própria efetividade da respetiva tipologia no seu conjunto.

Essas restrições dos direitos, liberdades e garantias, o que também se pode aplicar à globalidade dos direitos fundamentais, inserem-se, pois, numa tríplice função<sup>635</sup>:

- a) *uma função adequadora;*
- b) *uma função dirimente;* e
- c) *uma função comunitária.*

<sup>631</sup> Art. 57º, nº 1, da CRA.

<sup>632</sup> Art. 57º, nº 2, da CRA.

<sup>633</sup> Cfr. MANUEL AFONSO VAZ, *Lei...*, p. 333. Cfr. também JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1126 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 358 e 359.

<sup>634</sup> Cfr. MANUEL AFONSO VAZ, *Lei...*, p. 333.

<sup>635</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1357 e 1358.

A *função adequadora* explica-se no seio da acomodação constitucional dos diversos tipos de direitos, liberdades e garantias consagrados. A restrição de um deles serve para permitir que outros direitos se exerçam sem sobreposições, todos assim tendo a maior eficácia possível, segundo um princípio de otimização dos respetivos conteúdo e exercício.

A *função dirimente* tem lugar no contexto específico da colisão entre direitos, liberdades e garantias, a qual representa o exercício conflituante por parte de dois ou mais titulares de direitos contrapostos. A restrição de alguns deles pode servir para evitar a repetição desses conflitos no futuro, resolvendo-os logo no plano da legislação, não sendo necessário recorrer a ulteriores intervenções administrativas ou jurisdicionais.

A *função comunitária* liga-se à conjugação entre os direitos, liberdades e garantias das pessoas e os bens ou interesses coletivos identicamente merecedores de tutela. O exercício de tais direitos, para lá do respeito imposto pelos outros direitos, liberdades e garantias com os quais podem entrar em choque, deve ainda surgir materialmente limitado pelo acatamento de valores comunitários que se lhes impõe de um modo geral. A restrição de direitos, liberdades e garantias pode ainda ser um instrumento de garantia desses bens, limitando aqueles direitos nas situações em que os mesmos conflituariam com os interesses da coletividade que importa preservar.

**III.** As considerações que expendemos a propósito dos termos da intervenção legislativa não restritiva nos direitos, liberdades e garantias valem, *mutatis mutandis*, para as intervenções de caráter restritivo.

De um modo geral, a competência legislativa para efetuar as restrições dos direitos, liberdades e garantias é atribuída à Assembleia Nacional: “... restrições e limitações aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”<sup>636</sup>.

Mas o legislador constitucional, na atribuição normativa deste poder legal de cariz restritivo dos direitos, liberdades e garantias, também estipulou mandatos específicos para a restrição de alguns dos tipos de direitos, liberdades e garantias.

Foi isso o que aconteceu com alguns preceitos constitucionais, de que recordamos dois:

- os termos fixados por lei para quebrar a inviolabilidade do domicílio e o sigilo das telecomunicações e da correspondência<sup>637</sup>;

<sup>636</sup> Art. 164º, al. c), da CRA.

<sup>637</sup> Cfr. os arts. 33º e 34º da CRA.

- os termos do exercício da liberdade de associação, também em conformidade com a lei<sup>638</sup>.

Esta *restrição legal constitucionalmente autorizada para cada direito, liberdade e garantia que se pretenda comprimir* está, aliás, em direta consonância com um dos princípios que se pode extrair do mencionado preceito constitucional que cuida do regime geral, formal e material, a que se submetem as intervenções legais restritivas dos direitos, liberdades e garantias.

Esse princípio vem a ser *o princípio da autorização constitucional expressa*, que resume as preocupações de segurança que o legislador constitucional teve no sentido de evitar a fraude à Constituição e de, por conseguinte, impedir uma intervenção legal restritiva incontrolável.

Duas são, pois, as condições que daqui se inferem: a necessidade de o preceito constitucional prever essa intervenção restritiva; e a imposição de que essa autorização, para restringir, seja feita a título expresse.

**IV.** As restrições constitucionalmente admissíveis aos direitos, liberdades e garantias – não já em termos organizatórios quanto em termos puramente materiais – não se apresentam livres ou em “branco”, devendo essas intervenções constringentes mostrar-se materialmente justificadas.

A medida da intervenção restritiva de tipo legal é dada, no quadro do regime que a CRA oferece no tocante às restrições que prevê, por vários princípios fundamentais<sup>639</sup>:

- *o princípio da proteção do núcleo essencial;*
- *o princípio da proporcionalidade;*
- *o princípio da generalidade;*
- *o princípio da abstração; e*
- *o princípio da prospetividade.*

**V.** O princípio que se afigura mais intenso, mas também sendo aquele de mais difícil densificação, vem a ser *o princípio da proteção do núcleo essencial* dos direitos, liberdades e garantias a restringir.

Trata-se de uma preocupação de natureza material, que pretende evitar o esvaziamento dos direitos restringidos, eventualmente tudo se permitindo em nome do valor, direito ou interesse que pseudo-fundamentasse

<sup>638</sup> Cfr. o art. 48º da CRA.

<sup>639</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Regulação...*, pp. 458 e ss.

a restrição em questão. Isso implica que haja sempre um setor irremissível dos direitos, liberdades e garantias cuja visibilidade é a missão primordial deste princípio.

Só que por detrás desta linearidade de raciocínio se esconde, desde logo, a extensão da definição desse núcleo essencial, digladiando-se entre si neste ponto as teorias absolutas e as teorias relativas quanto ao recorte do mesmo: aquelas defendendo que existe, abstratamente determinável, um núcleo essencial que nunca é legítimo tolher; estas aceitando diferentes intensidades na delimitação desse núcleo, consoante as circunstâncias do caso concreto e com recurso aos parâmetros ditados pelo princípio da proporcionalidade.

Não se encontrando uma resposta literal no texto constitucional, pensamos que a autonomização deste princípio da proporcionalidade, por um lado, e o facto de o sistema angolano se fundar no valor integrador da dignidade da pessoa humana, por outro lado, são fortes argumentos que nos impelem para aceitar mais a teoria absoluta e não tanto a teoria relativa<sup>640</sup>.

Do ponto de vista da conexão deste princípio enquadrador das restrições dos direitos, liberdades e garantias com os termos da respetiva positivação, suscita-se a dúvida de saber se ele visa a proteção de todo e cada direito, naquilo que se conceba mesmo na sua vertente subjetiva e individual, ou se o mesmo é compatível com uma visão menos exigente, em que se realçam apenas preocupações de carácter geral de equilíbrio do sistema de direitos, liberdades e garantias, ainda que isso possa sacrificar por completo alguns concretos e particulares tipos de direitos.

Neste aspeto, *a letra da CRA parece favorecer a preferência por um sentido objetivista contra um sentido subjetivista*. Mas é forçoso aceitar que para alguns direitos, de novo particularmente importantes por ação do princípio da dignidade da pessoa humana, possa prevalecer uma conceção subjetivista.

**VI.** A importância dogmático-regulativa das restrições aos direitos, liberdades e garantias implica também o extremo cuidado que o legislador constitucional colocou noutras dimensões da intervenção legislativa sobre tais direitos:

- *o princípio da proporcionalidade*, nas suas vertentes de adequação, indispensabilidade e razoabilidade;

---

<sup>640</sup> Assim, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, p. 287; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 430 e ss.



- o *princípio da generalidade*, vedando-se a possibilidade de as respetivas normas visarem pessoas, identificáveis por si mesmo e não por categorias gerais;
- o *princípio da abstração*, pelo qual se impede que a estipulação da restrição atinja casos particulares, que se determinam em termos de espaço e de tempo;
- o *princípio da prospetividade*, por intermédio do qual se impede que os efeitos da restrição possam atingir situações da vida que se tenham produzido antes da respetiva entrada em vigor.

VII. O texto constitucional assume como *finalidade expressa das restrições dos direitos, liberdades e garantias a necessidade da salvaguarda dos outros direitos fundamentais*<sup>641</sup>.

Disso mesmo cura o emblemático preceito constitucional que versa o regime das restrições, afirmando que estas servem “...para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”<sup>642</sup>.

Essa não deixa de ser, contudo, uma alusão escassa sob a ótica da identificação desses valores em nome dos quais podem ser erguidas as restrições.

Mas é possível fazer a respetiva indicição, assim se legitimando uma intervenção restritiva pela respetiva invocação, da qual se evidenciam os seguintes:

- a *segurança do Estado e a segurança pública*;
- a *proteção do ambiente e do ordenamento do território*;
- *vários motivos de bem comum relativos ao consumo, à saúde e à propriedade privada*; e
- a *dignidade da pessoa humana*.

VIII. A explicitação dos fundamentos das restrições aos direitos, liberdades e garantias não pode globalmente desprender-se das considerações que se extraem do primeiro dos princípios constitucionais que animam o Direito Constitucional Angolano – o *princípio da dignidade da pessoa humana*<sup>643</sup>.

Para além das múltiplas funções metafísicas e dogmático-positivas que hoje em dia pacificamente se lhe reconhecem, o *princípio da dignidade da pessoa humana não somente explica a atribuição de direitos fundamentais aos cidadãos, no confronto que estes vivificam com o Estado-Poder*.

<sup>641</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Regulação...*, pp. 460 e ss.

<sup>642</sup> Art. 57º, nº 1, *in fine*, da CRA.

<sup>643</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 798 e ss.

*Este princípio pode igualmente surgir como muito operacional e efetivo na justificação de certas restrições a esses mesmos direitos fundamentais.* Isto bem comprova, de resto, o transversalismo deste princípio, que emerge como plenamente válido, dados os valores que nele se transportam, sem dependência do tipo de relação que esteja em questão, assim se assumindo objetivamente funcional: serve também para restringir certos direitos fundamentais na parte em que não traduzam diretamente os respetivos ditames.

É possível equacionar o recurso, em termos gerais, a este princípio fundamental do Direito Constitucional Angolano quando o teor das restrições que se pretendam cominar atinjam o respetivo âmbito de proteção, quer porque o mesmo sobressai na compressão do núcleo essencial do direito fundamental a restringir, quer porque é a sua defesa que legitima certas restrições de outros direitos.

Mesmo que não se lhe reconheça esta função restritiva de caráter geral de um modo expresso, o recurso a este princípio acaba por se afigurar necessário na compreensão da unidade de sentido do sistema constitucional que o mesmo protagoniza.

## 94. A suspensão em estado de exceção

I. A positivação do estado de exceção<sup>644</sup> no Direito Constitucional Angolano esteia-se nas três figuras dos designados estados de necessidade constitucional<sup>645</sup>: *os estados de guerra, de sítio e de emergência.*

<sup>644</sup> Sobre o estado de exceção em geral, v. RAFAEL BIELSA, *El estado de necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo*, Buenos Aires, 1957, pp. 56 e ss.; GENEVIÈVE CAMUS, *L'état de nécessité en Démocratie*, Paris, 1965, pp. 9 e ss.; GERARDO MORELLI, *La sospensione dei diritti fondamentali nello Stato Moderno*, Milano, 1966, pp. 1 e ss.; FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *El estado de excepción en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, 1978, pp. 11 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 174 e ss.; PEDRO CRUZ VILLALÓN, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, 1984, pp. 13 e ss.; PIETRO PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988, pp. 1 e ss.; ANTÓNIO DAMASCENO CORREIA, *Estado de sítio e estado de emergência em democracia*, Lisboa, 1989, pp. 111 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Fundamentos...*, p. 139; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, pp. 457 e ss., *O estado de exceção...*, I, pp. 557 e ss., e II, pp. 781 e ss., *Regulação...*, pp. 467 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1143 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, IV, pp. 346 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 1099 e ss.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 316 e ss.

<sup>645</sup> Os quais são diretamente definidos pela própria CRA, no seu art. 204º, nº 2: "São estados de necessidade constitucional o estado de guerra, o estado de sítio e o

A ligação do estado de exceção constitucional aos direitos, liberdades e garantias é muito óbvia: *a CRA apenas admite a sua suspensão na vigência dos estados de guerra, de sítio e de emergência, em vista das respetivas finalidades e estritamente limitado ao modo por que pode exercer-se.*

Consequentemente, estudar a suspensão dos direitos, liberdades e garantias é estudar também, em maior escala, tal como o mesmo vem a ser sistematicamente localizado, o estado de exceção na CRA.

**II.** As fontes normativas da regulação do estado de exceção não se limitam, todavia, ao texto constitucional, havendo ainda que realçar tanto as fontes internacionais como as fontes legais.

No plano internacional, Angola encontra-se vinculada aos sistemas de proteção dos direitos do homem da ONU, pelo que também por aqui se aplicam os respetivos textos.

No plano legal, o regime constitucional do estado de exceção é amplamente desenvolvido por uma lei que apenas trata destas matérias – a *Lei sobre o Estado de Sítio e o Estado de Emergência* (LESEE) – e aprovada pela L nº 17/91, de 11 de maio, que integra quatro capítulos, nos seus 32 artigos, nos seguintes termos:

- Capítulo I – *Disposições gerais*
- Capítulo II – *Da Declaração*
- Capítulo III – *Execução da declaração*
- Capítulo IV – *Disposições finais e transitórias*

Por seu lado, à *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas* (LDNFA), aprovada pela L nº 2/93, de 26 de março, também incumbe a fixação do regime de aspetos do estado de guerra<sup>646</sup>.

De todo o modo, estes dois diplomas ainda não foram afeiçoados à face do surgimento recente da nova CRA, pelo que algumas das suas soluções padecem de inconstitucionalidade superveniente.

**III.** O regime do estado de exceção constitucional pode ser distribuído pelos seguintes eixos<sup>647</sup>:

---

estado de emergência, decorrendo estes desde a sua declaração até à formalização da sua cessação”.

<sup>646</sup> Cfr. os arts. 50º a 58º da LDNFA, incluído no seu Capítulo IV.

<sup>647</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Regulação...*, p. 468; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 361 e ss.

- a) *os pressupostos* – situações de crise político-social;
- b) *os efeitos materiais* – a suspensão de direitos, liberdades e garantias – e *os efeitos organizatórios* – o reforço das competências administrativas do poder público;
- c) *o procedimento de decretação* – intervenção determinante do poder executivo;
- d) *o controlo da execução* – de feição parlamentar e jurisdicional.

IV. O texto constitucional, em matéria de *pressupostos* do estado de exceção, considera três situações possíveis para se levar a cabo a respetiva decretação<sup>648</sup>:

- 1) a “agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras” – uma situação de carácter militar internacional, em que se regista a ofensa da integridade territorial do Estado;
- 2) a “grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática” – uma situação de carácter político-institucional, na qual se põe em causa a estrutura constitucional do Estado, nos seus aspetos e princípios nucleares;
- 3) a “calamidade pública” – uma situação de cariz social, de elevados prejuízos e que atinge um grande número de pessoas, causada por acidentes tecnológicos ou por catástrofes naturais<sup>649</sup>.

V. A *decisão* de decretação do estado de exceção – seja do estado de guerra, seja do estado de sítio, seja do estado de emergência – assume-se como possuindo um carácter discricionário, sendo internamente delimitada pelo princípio da proporcionalidade, designadamente impondo a contenção, segundo os termos exigentes desse princípio fundamental de Direito Público, dos seguintes efeitos<sup>650</sup>:

- *os efeitos materiais*: na suspensão de direitos fundamentais;
- *os efeitos organizatórios*: na tomada das medidas administrativas apropriadas;

<sup>648</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 781 e ss., e *Regulação...*, pp. 468 e 469.

<sup>649</sup> Cfr. o art. 58º, nº 2, da CRA e os arts. 2º, 3º e 4º da LESEE.

<sup>650</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 814 e ss., e *Regulação...*, pp. 469 e 470.

- os *efeitos territoriais*: na escolha da parcela do território nacional em que esses efeitos vão ter lugar; e
- os *efeitos temporais*: na duração desses mesmos efeitos.

Os *efeitos de índole material* abarcam a suspensão dos direitos, liberdades e garantias previstos na CRA<sup>651</sup>. A LESEE prevê, no entanto, limitações nalguns direitos suscetíveis de suspensão, dispondo a respeito do modo como sobre eles se projeta esse efeito ablativo<sup>652</sup>.

A CRA, no que é apoiada pela LESEE, determina ainda a impossibilidade da suspensão destes direitos fundamentais: os direitos à vida, à integridade pessoal e à identidade pessoal, a capacidade civil e a cidadania, a não retroatividade da lei penal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião<sup>653</sup>.

Os *efeitos de cariz organizatório* são muito mais limitados se comparados com os efeitos materiais. De um modo geral, obtém-se o reforço das competências administrativas das autoridades públicas<sup>654</sup>, dizendo-se que “A declaração do estado de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência confere às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional”<sup>655</sup>.

Isso explica-se pelas características que inerem ao exercício da função administrativa por parte do poder público, sobretudo o executivo, não só a respetiva continuidade funcional, mas também a disponibilidade que tem sobre os meios materiais de uso da força – as polícias e as forças armadas.

Relativamente às competências constitucionalmente estabelecidas dos órgãos de soberania, a orientação geral é a da respetiva intangibilidade: “Em caso algum a declaração do estado de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência pode afectar: a) a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania; b) os direitos e imunidades dos membros dos órgãos de soberania”<sup>656</sup>.

<sup>651</sup> Cfr. o art. 58º, nº 1, da CRA.

<sup>652</sup> Cfr. o art. 6º, nº 3, da LESEE.

<sup>653</sup> Cfr. o art. 58º, nº 5, da CRA e o art. 5º, nº 1, da LESEE. Sobre estes direitos intangíveis, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 888 e ss.

<sup>654</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 940 e ss.

<sup>655</sup> Art. 58º da CRA.

<sup>656</sup> Art. 58º, nº 1, als. a) e b), da CRA.

O estado de exceção tem mesmo, em certos casos, o efeito contrário de congelar o exercício de outras competências constitucionais, as quais não podem ser exercidas enquanto se mantiver a respetiva vigência: é o caso da proibição da revisão constitucional<sup>657</sup>.

VI. Em termos de declaração do estado de guerra, do estado de sítio e do estado de emergência<sup>658</sup>, regista-se um *procedimento* em que se envolvem os órgãos do Estado, com isso se atestando, aliás, a extraordinária importância que a CRA quis atribuir à situação de exceção constitucional:

- a) *a iniciativa do Presidente da República*: perante o preenchimento dos respetivos pressupostos, cabe ao Chefe de Estado tomar oficiosamente a iniciativa de pôr em marcha um procedimento para declarar o estado de guerra, o estado de sítio ou o estado de emergência, elaborando para o efeito um projeto de declaração;
- b) *a audição da Assembleia Nacional*: o projeto de declaração é depois submetido a apreciação da Assembleia Nacional, que sobre o mesmo se pronuncia, emitindo um parecer que, não havendo indicação literal, tem a natureza de ser obrigatório – porque deve ser emitido para validar o procedimento – e não vinculativo – porque as suas conclusões não obrigam o órgão decisor<sup>659</sup>;
- c) *a decisão do Presidente da República*: havendo a pronúncia parlamentar, cabe ao Presidente da República a última palavra, decretando ou não o estado de guerra, o estado de sítio ou o estado de emergência<sup>660</sup>.

VII. O cuidado que o legislador constitucional pôs na elaboração de um regime do estado de exceção que respeitasse os exigentes vetores do Estado de Direito, de que a CRA justamente se reclama, visualiza-se ainda no tipo de *controlo* que entende fazer incidir sobre os respetivos atos<sup>661</sup>.

<sup>657</sup> Cfr. o art. 237º da CRA.

<sup>658</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1025 e ss., e *Regulação...*, p. 470.

<sup>659</sup> Cfr. o art. 161º, als. h) e i), da CRA.

<sup>660</sup> Cfr. o art. 119º, als. m), o) e p), da CRA.

<sup>661</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1173 e ss., e *Regulação...*, pp. 470 e 471.

O *controlo de natureza política* compete à Assembleia Nacional, a quem se atribui o poder de fiscalizar, *a posteriori*, a execução do estado de exceção: “Compete à Assembleia Nacional, no domínio do controlo e da fiscalização: (...) c) analisar e discutir a aplicação da declaração do estado de guerra, do estado de sítio e do estado de emergência<sup>662</sup>”.

O *controlo de natureza jurisdicional* efetiva-se, essencialmente, pelo poder judicial, a quem compete verificar a constitucionalidade dos atos de decretação e de execução do estado de exceção que tenham natureza normativa, além da legalidade dos atos não normativos, bem como a aplicação da responsabilidade penal e civil que decorra da sua prática.

A esse propósito a LESEE tem uma disposição bem elucidativa da importância desse controlo, com isso inculcando que o estado de exceção não é uma exceção ao Direito: “Todo o cidadão mantém o direito de acesso, nos termos da lei, aos órgãos jurisdicionais, durante a vigência do estado de sítio e do estado de emergência, para defesa dos seus direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão, por quaisquer providências ilícitas”<sup>663</sup>.

**VIII.** A diversidade das figuras de estado de exceção, bebendo parcial inspiração no Direito Constitucional Português, só é dogmaticamente aceitável se a uma distinção terminológica corresponder, na verdade, uma real diferenciação de regimes aplicáveis a cada uma dessas figuras.

Estamos em crer que essa diferença de regime existe<sup>664</sup>. A separação entre o estado de guerra, o estado de sítio e o estado de emergência vem então a cimentar-se numa diferenciação de elementos quantitativos e de elementos qualitativos.

Simplemente, ela é *tão ténue* que nunca deveria justificar, por si mesma, a apresentação separada das três figuras, pelo que se costuma normalmente optar pela sua apresentação conjunta<sup>665</sup>.

**IX.** É no plano da LESEE que se assinalam melhor essas diferenças entre o estado de sítio e o estado de emergência. Os critérios são dois, um qualitativo e o outro quantitativo:

<sup>662</sup> Art. 162º, al. c), da CRA.

<sup>663</sup> Art. 9º da LESEE.

<sup>664</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 710 e ss.

<sup>665</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 706 e ss., e *Regulação...*, p. 471.

- o *critério qualitativo* tem que ver com a maior gravidade dos pressupostos do estado de sítio por comparação com os pressupostos que originam o estado de emergência;
- o *critério quantitativo* liga-se à circunstância de o estado de emergência, ao contrário do que sucede com o estado de sítio, só poder suspender uma parte – e não todos os que seria possível, pelo menos em abstrato, suspender – dos direitos, liberdades e garantias.

A LESEE explicita que os dois pressupostos da agressão militar e da perturbação da ordem constitucional originam o estado de sítio e o pressuposto da calamidade pública dá azo ao estado de emergência<sup>666</sup>, tal depois se traduzindo no número de direitos, liberdades e garantias a serem suspensos.

Os critérios legais incluem ainda: o *grau de militarização das autoridades administrativas* – com a substituição e a subordinação das autoridades civis pelas autoridades militares no estado de sítio e apenas a coadjuvação daquelas por estas no estado de emergência; a *intervenção das autoridades judiciais militares* – que existe no estado de sítio, mas não ocorre no estado de emergência.

---

<sup>666</sup> Cfr. os arts. 3º e 4º da LESEE.



## CAPÍTULO VII

# ORGANIZAÇÃO ECONÓMICA, FINANCEIRA E FISCAL

### § 20º O PRINCÍPIO DO ESTADO SOCIAL

#### 95. Os fins do Estado e o princípio social

I. Os *fins do Estado* interpretam as grandes orientações da comunidade política seguidas pela governação, normalmente expressas nos textos constitucionais, ainda que muitas vezes definidas na conjunturalidade da decisão política quotidiana.

Seria difícil deparar com uma matéria que melhor pudesse refletir a evolução do Estado Constitucional nestes seus dois séculos de vida, pois que apreciar estes fins implica apreciar a respetiva localização histórica.

O Estado Liberal foi um tempo em que avultou a dimensão estática da segurança e da justiça, dentro da conceção geral da separação entre Estado-Poder e o Estado-Comunidade, num contexto de liberdade individual.

Já no Estado Social, e em parte no Estado Pós-Social, os fins liberais conservam-se, mas são indexados a uma cláusula social de bem-estar e de intervencionismo económico, numa conceção dinâmica e transformista da sociedade pelo Estado, que assim se dota de um conjunto de finalidades no sentido da prossecução da igualdade material.

II. A preocupação com a defesa da igualdade em Estado Social – sem naturalmente obliterar a importância da liberdade, que se refrange ao nível do princípio democrático e do Estado de Direito – determina a emergência de um *princípio social ou da socialidade*, que se concretiza em múltiplos instrumentos que são típicos desta fase do Estado Constitucional.

O *princípio social representa, deste modo, um núcleo de preocupações de que o Estado fica sendo portador, na realização dos objetivos que são assinalados ao Estado Social que se desenvolveu no século XX*<sup>667</sup>.

Este é um traço central na evolução do Estado desde que, no tempo liberal, surgiu no contexto do Constitucionalismo, pois que agora o Estado obtém três novas preocupações:

- uma preocupação de justiça distributiva, não apenas uma justiça formal e meramente comutativa, sendo inúmeras as consequências práticas;
- uma preocupação de bem-estar social, pela qual o Estado passa a lutar, realizando um novo conjunto de incumbências, assim como através da categoria dos direitos fundamentais sociais;
- uma preocupação de intervenção económica, encarando a atividade da economia como um domínio submetido à relevância jurídico-constitucional, surgindo o conceito de Constituição económica.

III. O contexto do nascimento do Estado Social, já conhecido, radica num inovador conjunto de doutrinas políticas e económicas, no diapasão comum da rejeição de um modelo liberal.

Em qualquer caso, dele deve ser bem diferenciado qualquer *princípio socialista*, que alimentou os totalitarismos de esquerda, fundados no marxismo-leninismo e que se desenvolveu a partir do Estado Soviético, depois se espalhando para outras experiências, mais ou menos puras na receção desse modelo.

Os pressupostos e os resultados só podem ser distintos, não obstante uma genérica e difusa ideia de que em ambos os casos se apela a uma maior intervenção do poder público:

---

<sup>667</sup> Sobre o princípio social ou da socialidade em geral, v. JORGE MIRANDA, *Manual...*, IV, pp. 383 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 335 e ss.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais...*, pp. 359 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 952 e ss.; ELISA RANGEL, *A crise financeira e económica mundial e a crise económica e social angolana*, in ReDiLP, ano I, nº 2 de 2013, pp. 57 e ss.

- *diferenças nos pressupostos* da aceitação ou da rejeição de uma matriz liberal de sociedade, da economia e do Estado, respetivamente nos princípios social e socialista;
- *diferenças nos resultados* de propor a coletivização social e económica, bem como a ditadura do proletariado no caso do princípio socialista, enquanto no princípio social apenas se admite a coexistência de um setor público com o setor privado, assim como a relevância da intervenção económica e social do Estado numa lógica de correção das desigualdades reais e de fomento da igualdade de oportunidades.

## 96. Angola como Estado Social

I. A leitura do texto constitucional angolano não deixa muitas dúvidas a respeito dos objetivos fundamentais que se assinalam ao Estado na sua refração constitucional máxima.

É logo no preâmbulo que se detetam no Estado de Angola preocupações modernas de socialidade, pois que os legisladores constituintes se assumem como “Fiéis aos mais altos anseios do povo angolano de estabilidade, dignidade, liberdade, desenvolvimento e edificação de um País moderno, próspero, inclusivo, democrático e socialmente justo”<sup>668</sup>.

Neste preâmbulo constitucional também se afirma um relevante compromisso: “Revestidos de uma cultura de tolerância e profundamente comprometidos com a reconciliação, a igualdade, a justiça e o desenvolvimento”<sup>669</sup>.

II. É também de não esquecer a importância dos preceitos iniciais do articulado constitucional, em que se apela, enfaticamente, à ideia de democracia social e económica, num enriquecimento – que alguns poderão ver como limitação – da conceção democrática, tal como isso é bem evidente na disposição constitucional consagrada às tarefas fundamentais do Estado<sup>670</sup>:

---

<sup>668</sup> 16º § do preâmbulo da CRA.

<sup>669</sup> 8º § do preâmbulo da CRA.

<sup>670</sup> Cfr. JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 138 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, p. 248; ONOFRE DOS SANTOS, *Direito Constitucional*, pp. 176 e 177

## ARTIGO 21º

**(Tarefas fundamentais do Estado)**

Constituem tarefas fundamentais do Estado angolano:

- a) Garantir a independência nacional, a integridade territorial e a soberania nacional;
- b) Assegurar os direitos, liberdades e garantias fundamentais;
- c) Criar progressivamente as condições necessárias para tornar efectivos os direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos;
- d) Promover o bem-estar, a solidariedade social e a elevação da qualidade de vida do povo angolano, designadamente dos grupos populacionais mais desfavorecidos;
- e) Promover a erradicação da pobreza;
- f) Promover políticas que permitam tornar universais e gratuitos os cuidados primários de saúde;
- g) Promover políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório gratuito, nos termos definidos por lei;
- h) Promover a igualdade de direitos e de oportunidades entre os angolanos, sem preconceitos de origem, raça, filiação partidária, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;
- i) Efectuar investimentos estratégicos, massivos e permanentes no capital humano, com destaque para o desenvolvimento integral das crianças e dos jovens, bem como na educação, na saúde, na economia primária e secundária e noutros sectores estruturantes para o desenvolvimento auto-sustentável;
- j) Assegurar a paz e a segurança nacional;
- k) Promover a igualdade entre o homem e a mulher;
- l) Defender a democracia, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos e da sociedade civil na resolução dos problemas nacionais;
- m) Promover o desenvolvimento harmonioso e sustentado em todo o território nacional, protegendo o ambiente, os recursos naturais e o património histórico, cultural e artístico nacional;
- n) Proteger, valorizar e dignificar as línguas angolanas de origem africana, como património cultural, e promover o seu desenvolvimento, como línguas de identidade nacional e de comunicação;
- o) Promover a melhoria sustentada dos índices de desenvolvimento humano dos angolanos;

- p) Promover a excelência, a qualidade, a inovação, o empreendedorismo, a eficiência e a modernidade no desempenho dos cidadãos, das instituições e das empresas e serviços, nos diversos aspectos da vida e sectores de actividade;
- q) Outras previstas na Constituição e na lei.

Em várias destas alíneas afloram preocupações de Estado Social, pelo que se pode por aqui deduzir o forte empenhamento do Estado de Angola em políticas sociais, o que mais ressalta nas als. c), d), e), f), g), h), i) k), m) e o) deste art. 21º.

**III.** O principal preceito constitucional sobre esta matéria vem a ser o do art. 90º da CRA, que nem sequer consente qualquer dúvida, pois que utiliza na sua epígrafe a expressão “Justiça social”:

ARTIGO 90º  
**(Justiça social)**

O Estado promove o desenvolvimento social através de:

- a) Adopção de critérios de redistribuição da riqueza que privilegiem os cidadãos e em particular os extractos sociais mais vulneráveis e carenciados da sociedade;
- b) Promoção da Justiça social, enquanto incumbência do Estado, através de uma política fiscal que assegure a justiça, a equidade e a solidariedade em todos os domínios da vida nacional;
- c) Fomento, apoio e regulação da intervenção do sector privado na realização dos direitos sociais;
- d) Remoção dos obstáculos de natureza económica, social e cultural que impeçam a real igualdade de oportunidades entre os cidadãos;
- e) A fruição por todos os cidadãos dos benefícios resultantes do esforço colectivo do desenvolvimento, nomeadamente na melhoria quantitativa e qualitativa do seu nível de vida.

Não obstante a sua colocação sistemática nas disposições constitucionais relativas à dimensão económica, indubitavelmente que este preceito tem uma vocação geral, configurando as opções do Estado tanto nos direitos económicos e sociais como na intervenção económica e financeira propriamente dita.

IV. O carácter social do Estado de Angola traduz-se ainda em várias outras disposições da CRA, referentes a direitos fundamentais e à organização económica e financeira:

- no Título II, o princípio social concretiza-se nos designados *direitos e deveres económicos, sociais e culturais*, positivados no seu Capítulo III;
- no Título III, o princípio social afirma-se em múltiplas disposições e princípios *que limitam a iniciativa e a propriedade privadas, para além da conceção intervencionista do Estado na economia*, bem como a dimensão distributiva da fiscalidade e das regras de índole financeira.

## § 21º A ORDEM SOCIAL

### 97. O princípio da igualdade social

I. O primeiro dos três aspetos essenciais do Estado Social manifesta-se na *justiça social*, sendo o mais geral de todos eles, a qual se mostra ser um suplemento, senão mesmo uma correção, à justiça formal que foi diretamente herdada do Liberalismo político e económico.

No plano da formulação do princípio da igualdade, ao lado da sua apresentação clássica, em que o que é igual deve suscitar um igual tratamento, sobressaem outras dimensões deste mesmo princípio, *essencialmente através da sua formulação positiva, correspondendo à necessidade de tratar diferentemente o que é diferente no plano da materialidade subjacente.*

*Assim se aceita – e, em certos casos, se impõe mesmo – a diferenciação de tratamento perante situações que não devem ser igualadas, num juízo que, contudo, nem sempre é fácil de fazer.*

*O ponto de viragem que se estabelece é a ideia de que a igualdade, mais do que a dimensão estática da lei, seja positiva ou negativa, propicia por parte da própria lei uma busca ativa da mesma, que passa a ser uma igualdade, não da lei, mas através da lei.*

Nisto consiste o *princípio da igualdade social* como correção e adequação do princípio da igualdade desenvolvido em ambiente de Estado Social, o qual se ergue ao nível das opções do Estado, que deixa de ser neutro, para assumir este programa de transformação da realidade constitucional.

II. A aplicação do princípio da igualdade social, como aspeto nuclear do princípio social, especifica-se por intermédio da adoção de mecanismos mais cogentes de *discriminação positiva*, abstratamente concedendo vantagens a certos grupos de pessoas em situação de perda inicial,

que de outra forma não poderiam beneficiar da lógica do princípio da igualdade.

Daí que se possa falar hoje de um *Direito da Igualdade Social*<sup>671</sup>, que tem precisamente por objeto espelhar todas as transformações que ao nível do Direito – embora esta temática em muito o ultrapasse – acontecem com o fito de alcançar essa preocupação social<sup>672</sup>, essencialmente através de esquemas de discriminação positiva.

É ao Direito Constitucional, como parcela suprema desse Direito da Igualdade Social, que incumbe a principal tarefa da concretização do princípio social, nesta sua vertente de princípio da igualdade social, por intermédio dos direitos fundamentais sociais, de 2ª geração, tal como eles surgiram em plena Questão Social associados ao nascimento do Direito do Trabalho<sup>673</sup>.

**III.** Porém, essa preocupação é hoje muito mais vasta do que nas circunstâncias em que este princípio foi mais sentido nos tempos da Questão Social, indo muito para além do Direito do Trabalho, embora neste seja do mesmo modo relevante, comunicando o princípio da igualdade social com outros domínios normativos, como sejam os seguintes:

- *Direito Fiscal*: o princípio da capacidade contributiva, em que a tributação não pode contentar-se com uma ideia de proporcionalidade, pressupondo a progressividade;
- *Direito do Trabalho*: a proteção dos trabalhadores que na relação jurídico-laboral dispõem de uma posição factualmente mais fraca;
- *Direito da Segurança Social*: o estabelecimento de um amplo quadro de proteção social, evitando a desproteção da pessoa nas diversas

---

<sup>671</sup> Quanto aos conteúdos do Direito da Igualdade Social, que em tempos tivemos ocasião de reger na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Igualdade Social – guia de estudo*, Lisboa, 2000, pp. 7 e ss., e no plano dos conteúdos programáticos, *Direito da Igualdade Social – fontes normativas*, Lisboa, 2000, e *Manual...*, II, pp. 956 e ss.

<sup>672</sup> Sendo suscetível de uma distinção entre uma *parte geral* – relativa aos fundamentos da igualdade, aos fatores discriminatórios e às providências de combate aos mesmos – e uma *parte especial* – atinente ao estudo das diversas posições de desfavorecimento, como as minorias étnicas, as minorias religiosas ou os cidadãos portadores de deficiência. Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Igualdade Social – guia...*, pp. 12 e ss.

<sup>673</sup> Ligando o Direito do Trabalho à Questão Social, v. JOSÉ JOÃO ABRANTES, *Estudos sobre o Código do Trabalho*, Coimbra, 2004, pp. 94 e ss.



situações de risco social em que se pode encontrar, muito para além da situação de desemprego.

IV. A especialidade do princípio da igualdade social que se encontra mais desenvolvida no plano jurídico-normativo é a que diz respeito à *igualdade racial*<sup>674</sup>, para a qual a CRA é diretamente sensível em dois dos seus preceitos, para além da própria formulação geral do princípio da igualdade<sup>675</sup>:

- *a proibição das associações que perfilhem ideologia racista*: “São proibidas as associações ou quaisquer agrupamentos cujos fins ou actividades sejam contrários à ordem constitucional, incitem e pratiquem a violência, promovam o tribalismo, o racismo, a ditadura, o fascismo e a xenofobia, bem como as associações de tipo militar, paramilitar ou militarizadas”<sup>676</sup>;
- *a proibição da informatização de dados sobre origem étnica*: “É proibido o registo e tratamento de dados relativos às convicções políticas, filosóficas ou ideológicas, à fé religiosa, à filiação partidária ou sindical, à origem étnica e à vida privada dos cidadãos com fins discriminatórios”<sup>677</sup>.

V. Outros domínios há em que a CRA apresenta igualmente sensibilidade ao princípio da justiça social, sublinhando a necessidade de defender certos grupos mais desfavorecidos do ponto de vista da aplicação das políticas públicas, em razão do seu carácter minoritário mas não só, sendo possível equacionar as seguintes categorias:

- *a proteção da criança*: a ideia geral de que “A criança tem direito à atenção especial da família, da sociedade e do Estado, os quais, em estreita

---

<sup>674</sup> Em relação à defesa das minorias étnicas, bem como a sua inclusão, numa perspectiva jurídico-constitucional, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Igualdade Social – guia...*, pp. 13 e ss.

<sup>675</sup> Cfr., no plano legislativo, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Igualdade Social – fontes...*, pp. 14 e ss.

<sup>676</sup> Art. 48º, nº 4, da CRA.

<sup>677</sup> Art. 69º, nº 2, da CRA. Cfr. também a L nº 22/11, de 17 de junho, *Lei da Proteção de Dados Pessoais* (LPDP), que integra este tipo de dados na categoria dos dados sensíveis, dos quais oferece a seguinte definição, nos termos do art. 5º, al. d), da LPDP: “...os dados pessoais referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada, origem racial ou étnica, saúde e vida sexual, incluindo os dados genéticos”. Cfr. RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 391 e 392.

colaboração, devem assegurar a sua ampla protecção contra todas as formas de abandono, discriminação, opressão, exploração e exercício abusivo de autoridade, na família e nas demais instituições”<sup>678</sup> é completada pela proclamação de que “As políticas públicas no domínio da família, da educação e da saúde devem salvaguardar o princípio do superior interesse da criança, como forma de garantir o seu pleno desenvolvimento físico, psíquico e cultural”<sup>679</sup>, estipulando-se ainda que “O Estado assegura especial protecção à criança órfã, com deficiência, abandonada ou, por qualquer forma, privada de um ambiente familiar normal”<sup>680</sup>;

- *a protecção da juventude*: o propósito geral segundo o qual “Os jovens gozam de protecção especial para efectivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais...”<sup>681</sup> – nomeadamente no ensino, na formação profissional e na cultura, no acesso ao primeiro emprego, no trabalho e na segurança social, no acesso à habitação, na educação física e no desporto ou no aproveitamento dos tempos livres – determina que “A política de juventude deve ter como objectivos prioritários o desenvolvimento da personalidade dos jovens, a criação de condições para a sua efectiva integração na vida activa, o gosto pela criação livre e o sentido de serviço à comunidade”<sup>682</sup>;
- *a protecção da terceira idade*: não só a orientação geral de que “Os cidadãos idosos têm direito à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem ou superem o isolamento e a marginalização social”<sup>683</sup>, como a sua tradução prática, dado que “A política de terceira idade engloba medidas de carácter económico, social e cultural tendentes a proporcionar às pessoas idosas oportunidades de realização pessoal, através de uma participação activa na vida da comunidade”<sup>684</sup>;

<sup>678</sup> Art. 80º, nº 1, da CRA.

<sup>679</sup> Art. 80º, nº 2, da CRA.

<sup>680</sup> Art. 80º, nº 3, da CRA.

<sup>681</sup> Art. 81º, nº 1, da CRA.

<sup>682</sup> Art. 81º, nº 3, da CRA.

<sup>683</sup> Art. 82º, nº 1, da CRA.

<sup>684</sup> Art. 82º, nº 2, da CRA.

- *a proteção da pessoa com deficiência*: não somente numa perspectiva de inclusão com os outros cidadãos<sup>685</sup> – porque “Os cidadãos com deficiência gozam plenamente dos direitos e estão sujeitos aos deveres consagrados na Constituição, sem prejuízo da restrição do exercício ou do cumprimento daqueles para os quais se encontrem incapacitados ou limitados”<sup>686</sup> – como por um dever público de o proteger – porquanto “O Estado adota uma política nacional de prevenção, tratamento, reabilitação e integração dos cidadãos com deficiência, de apoio às suas famílias e de remoção de obstáculos à sua mobilidade”<sup>687</sup>.

Eis um conjunto impressionante de direitos fundamentais sociais, de cunho especial, destinados a enfrentar as dificuldades maiores que estas categorias de pessoas enfrentam, seja por razões de idade, seja por razões de saúde, seja por qualquer outro motivo que os torna menos competitivos na sociedade<sup>688</sup>.

**VI.** Num domínio de fronteira entre a Constituição Social e a Constituição Política está ainda a *proteção da igualdade sexual ou de género*, tomando

---

<sup>685</sup> Havendo ainda a salientar neste domínio uma importante lei ordinária – a L nº 21/12, de 30 de julho, que nos termos do respetivo art. 1º, nº 1, “...estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência na vida social” – ao cuidar de uma necessidade ingente de proteção a este grupo desfavorecido de cidadãos, *Lei da Pessoa com Deficiência* (LPD) que nos seus 60 artigos contém um vasto programa de intervenção do Estado, como no-lo mostram os seus 16 capítulos: Capítulo I – *Disposições Gerais*; Capítulo II – *Promoção e Desenvolvimento*; Capítulo III – *Prevenção, Habilitação, Reabilitação e Participação*; Capítulo IV – *Políticas Transversais*; Capítulo V – *Garantia de Emprego*; Capítulo VI – *Adaptação de Postos de Trabalho e Integração no Mercado de Trabalho*; Capítulo VII – *Avaliação de Incapacidades da Pessoa com Deficiência*; Capítulo VIII – *Acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos abertos ao público, via pública e edifícios habitacionais*; Capítulo IX – *Pessoa com Deficiência acompanhada por cão de assistência*; Capítulo X – *Direito de Acesso da Pessoa com Deficiência aos Transportes*; Capítulo XI – *Associações de Pessoa com Deficiência*; Capítulo XII – *Prevenção e Proibição da Discriminação*; Capítulo XIII – *Atendimento prioritário ou preferência nos serviços*; Capítulo XIV – *Apoio especializado a prestar na Educação e no Ensino*; Capítulo XV – *Benefícios Fiscais e Aduaneiros*; Capítulo XVI – *Disposições Finais e Transitórias*.

Cfr. RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 427 e 428.

<sup>686</sup> Art. 83º, nº 1, da CRA.

<sup>687</sup> Art. 83º, nº 2, da CRA.

<sup>688</sup> Cfr. RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 462 e ss.

por referência o desfavorecimento social das mulheres<sup>689</sup>, tópico que também é diretamente referenciado pelo texto da CRA, agora mais numa lógica ativa de combate à discriminação e promoção do papel da mulher na política e na sociedade:

- *como tarefa fundamental do Estado*: “Promover a igualdade de direitos e de oportunidades entre os angolanos, sem preconceitos de origem, raça, filiação partidária, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”; “Promover a igualdade entre o homem e a mulher”<sup>690</sup>;
- *como princípio de igualdade aplicável em todos os âmbitos*: “Ninguém pode ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão”<sup>691</sup>.

## 98. Os direitos e deveres económicos, sociais e culturais

I. Para além das incidências gerais que é possível conceber no princípio social, naquela perspetiva de igualdade social, é também importante observá-lo da ótica da abundante consagração dos *direitos fundamentais económicos, sociais e culturais*, os quais povoam o Capítulo III do Título II da CRA, com essa mesma epígrafe<sup>692</sup>.

Diversamente dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, os direitos económicos, sociais e culturais são posições subjetivas, em múltiplos domínios da atividade do poder público, mas cuja força jurídica fica dependente das condições fácticas propiciadas – sociais, económicas ou outras – pela realidade constitucional<sup>693</sup>.

<sup>689</sup> Quanto à igualdade social sob o enfoque da proteção da mulher, v. TERESA BELEZA, *Mulheres, Direito, Crime ou a perplexidade de Cassandra*, Lisboa, 1990, pp. 7 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito da Igualdade Social – fontes...*, pp. 156 e ss., e *Manual...*, II, pp. 961 e 962; VERA LÚCIA CARAPETO RAPOSO, *O poder de Eva – o problema da igualdade no âmbito dos direitos políticos*, Coimbra, 2004, pp. 289 e ss.

<sup>690</sup> Art. 21º, als. h) e k), da CRA.

<sup>691</sup> Art. 23º, nº 2, da CRA.

<sup>692</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 964 e ss.

<sup>693</sup> Cfr. OVÍDIO PAHULA, *A Evolução da Constituição Económica...*, pp. 115 e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 204 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 406 e ss.

Isso mesmo é expressamente assumido pelo texto da CRA e em duas ocasiões distintas:

- “Criar progressivamente as condições necessárias para tornar efectivos os direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos”<sup>694</sup>;
- “O Estado deve adoptar as iniciativas legislativas e outras medidas adequadas à concretização progressiva e efectiva, de acordo com os recursos disponíveis, dos direitos económicos, sociais e culturais”<sup>695</sup>.

É por intermédio desta categoria de *direitos fundamentais que o Estado, bem como outras entidades públicas que, por natureza, recebem a missão de executar as políticas públicas adequadas à satisfação destes direitos, fazem chegar à comunidade das pessoas a prossecução dos diversos propósitos sociais que são globalmente referenciados ao princípio social*.

**II.** A consagração constitucional dos direitos económicos, sociais e culturais em Angola é generosa, tal a profusão de tipos de direitos que são formulados, abrangendo os principais setores da vida humana coletiva, sendo de salientar estes mais relevantes:

- *o trabalho*: “Todo o trabalhador tem direito à formação profissional, justa remuneração, descanso, férias, protecção, higiene e segurança no trabalho, nos termos da lei”<sup>696</sup>;
- *a saúde e a protecção social*: “O Estado promove e garante as medidas necessárias para assegurar a todos o direito à assistência médica e sanitária, bem como o direito à assistência na infância, na maternidade, na invalidez, na deficiência, na velhice e em qualquer situação de incapacidade para o trabalho, nos termos da lei”<sup>697</sup>;
- *o ensino, a cultura e o desporto*: “O Estado promove o acesso de todos à alfabetização, ao ensino, à cultura e ao desporto, estimulando a par-

<sup>694</sup> Art. 21º, c), da CRA.

<sup>695</sup> Art. 28º, nº 2, da CRA.

<sup>696</sup> Art. 76º, nº 2, da CRA, acrescentando-se no nº 1 que “O trabalho é um direito e um dever de todos”. Também é importante não esquecer o direito à greve, cujo regime legal, em decorrência do art. 51º da CRA, consta da LG, diploma que foi aprovado no contexto do início da transição democrática.

<sup>697</sup> Art. 77º, nº 1, da CRA.

ticipação dos diversos agentes particulares na sua efectivação, nos termos da lei”<sup>698</sup>;

- *a habitação e qualidade de vida*: “Todo o cidadão tem direito à habitação e à qualidade de vida”<sup>699</sup>;
- *a protecção do ambiente*: “Todos têm o direito de viver num ambiente sadio e não poluído, bem como o dever de o defender e preservar”<sup>700</sup>.

**III.** No estudo dos direitos económicos, sociais e culturais, na sua forçosa associação ao princípio social, o tema que mais polémica tem suscitado, sendo também o mais difícil de todos, é o de saber se neles efetivamente vigora o *princípio do não retrocesso social*.

Este princípio quer significar que a concretização dos direitos económicos, sociais e culturais, uma vez infraconstitucionalmente alcançada através do plano jurídico e até fáctico, inviabiliza a sua revogação, suspensão ou alteração limitadora do respetivo alcance, assim se proibindo o retrocesso nas vantagens já concedidas no contexto da sua densificação prática.

Argumenta-se em favor da existência desta dimensão de não retrocesso da positivação dos direitos económicos, sociais e culturais com o raciocínio de que, a não ser assim, se obliteraria a essência mais profunda deste princípio, perdendo estes direitos a mais elementar e indispensável força jurídica, que assim estaria na completa disponibilidade arbitrária do legislador.

**IV.** Temos fundadas dúvidas de que a existência daqueles direitos imponha, por si só, um sentido de não retrocesso, até porque a função que a CRA atribui aos planos infraconstitucionais, legislativo e administrativo, é diferenciada, sendo certo que parte da eficácia jurídica dos direitos económicos, sociais e culturais é delegada pelo legislador constitucional no legislador ordinário, numa avaliação que só a ele compete fazer, em razão de um critério de conjunturalidade, e não de estruturalidade<sup>701</sup>.

<sup>698</sup> Art. 79º, nº 1, da CRA.

<sup>699</sup> Art. 85º da CRA.

<sup>700</sup> Art. 39º, nº 1, da CRA. Cfr. RAUL ARAÚJO, *A protecção do Ambiente e a Constituição em Angola*, Coimbra, 2012, pp 11 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 307 e ss.

Em relação à LCRA, v. VIRGÍLIO DE FONTES PEREIRA, *A participação procedimental e o ambiente*, in RLAD, I, Lisboa, 1997, pp. 179 e ss.

<sup>701</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 966 e 967.

Se se verificasse a ausência de uma disposição geral sobre esta matéria na CRA, não seria possível encontrar uma solução unívoca, devendo esta ser elaborada a partir de alguns indícios, para o resultado de se calibrar a efetividade deste princípio, nos seguintes termos: a dimensão da proibição do não retrocesso social seria tanto mais forte quanto maior fosse a densidade constitucional dos respetivos preceitos constitucionais, assim também mais se limitando positivamente a liberdade de conformação do legislador.

Só que é o próprio texto da CRA a tomar partido na matéria a partir do momento em que faz depender a eficácia dos direitos económicos, sociais e culturais das condições de facto para a sua realização, referindo-se mesmo à disponibilidade de “recursos”: “O Estado deve adoptar as iniciativas legislativas e outras medidas adequadas à concretização progressiva e efectiva, de acordo com os recursos disponíveis, dos direitos económicos, sociais e culturais”<sup>702</sup>.

---

<sup>702</sup> Art. 28º, nº 2, da CRA.

## § 22º A ORDEM ECONÓMICA, FINANCEIRA E FISCAL

### 99. A relevância constitucional da economia

I. *A importância do princípio social ainda se manifesta na Constituição Económica*<sup>703</sup>, que passa a figurar como um dos inevitáveis espaços de normação constitucional, fazendo interessar as opções económicas às opções constitucionais.

Este é mais um dos resultados do Estado Social, que contrasta com o Estado Liberal na relevância que lhe atribui, ainda que a atividade económica igualmente surgisse preponderante na definição das características de cada um destes tipos constitucionais de Estado.

Como escreve VITAL MOREIRA, “É todo este lastro histórico que permite compreender que a Constituição Económica tenha sido concebida como uma «ordem *política* fundamental» da economia, e ainda que a teoria da Constituição económica tivesse visto aí as verdadeiras condições de *nascimento* desta – antes desta situação histórica, *não havia* Constituição Económica, isto é, a ordem económica era, como tal, estranha à Constituição – e, finalmente, a tivesse considerado apenas segundo os traços que ela então adquiria, isto é, como quadro da ordem diretiva da economia, como *programa a realizar* – desconhecendo, portanto, a sua eventual função

---

<sup>703</sup> Sobre o conceito de Constituição Económica, v. VITAL MOREIRA, *Economia e Constituição*, 2ª ed., Coimbra, 1979, pp. 9 e ss., e *A metamorfose da “Constituição económica”*, in AAVV, *30 Anos da Constituição Portuguesa* (org. de JORGE BACELAR GOUVEIA *et alii*), Lisboa, 2006, pp. 33 e ss.; OVÍDIO PAHULA, *A Evolução da Constituição Económica...*, pp. 29 e ss.; ELISA RANGEL NUNES, *Lições de Finanças...*, pp. 76 e ss.; CARLOS TEIXEIRA, *A intervenção do Estado na economia em Angola*, in RFDUAN, Luanda, nº 12 de 2012, pp. 26 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 969 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 441 e ss.



de garante de um determinado estatuto jurídico da estrutura económica existente”<sup>704</sup>.

**II.** O conceito de Constituição Económica (*lato sensu*) não tem sido uniformemente aproveitado: por detrás da singela ideia de regulação da atividade económica, que é meramente formal, podem esconder-se variadíssimas matérias, em relação às quais se exige a assunção de decisões.

Partindo de diversos elementos fundamentais na caracterização da economia que interessam ao estatuto constitucional, pode dizer-se que a Constituição Económica contém as seguintes matérias<sup>705</sup>:

- *o regime económico*: os princípios e as regras que ordenam a atividade económica, em resultado da aplicação dos pontos axiais da caracterização dos sistemas económicos, ao nível do móbil da atividade económica, como no plano das instituições que existem, sem ainda esquecer os instrumentos da sua realização;
- *o regime financeiro*: os princípios e as regras que estabelecem a atividade pública de arrecadação de receitas e de decretação de despesas, tendo como foco central o orçamento do Estado como instrumento fundamental da atividade financeira pública;
- *o regime fiscal*: os princípios e as regras que definem, especificamente dentro das receitas públicas, as receitas fiscais, muito mais desenvolvidas no plano do ordenamento aplicável, que é o Direito Fiscal, tal bem se explicando por via da sua fulcral relação com os cidadãos, de onde provêm essas receitas.

**III.** Eis um conjunto de matérias que se assumem muito relevantes para a CRA, nesta avultando o Título III, com o título de “Organização Económica, Financeira e Fiscal”, facto que faz da Constituição Económica Angolana um texto explícito e de extensão média.

E a relevância constitucional dos aspetos da economia vai ao ponto de tais disposições suscitarem um interesse paralelo nos dois capítulos que são consagrados nesse Título III da CRA:

<sup>704</sup> VITAL MOREIRA, *Economia e Constituição*, pp. 94 e 95.

<sup>705</sup> Cfr. OVÍDIO PAHULA, *A Evolução da Constituição Económica...*, pp. 103 e ss.; ELISA RANGEL NUNES, *Lições de Finanças...*, pp. 76 e 77; JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, p. 23; CARLOS TEIXEIRA, *A intervenção do Estado na economia*, pp. 27 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 445 e ss.

- o Capítulo I, sobre *Princípios Gerais*; e
- o Capítulo II, sobre *Sistema Financeiro e Fiscal*.

## 100. A Constituição Económica e a economia social de mercado

I. Em termos de *Constituição Económica stricto sensu*, avulta a definição do *regime económico*, para o que importa considerar diversos preceitos constitucionais que tomam posição no assunto.

Uma dessas indicações consta do próprio preâmbulo da CRA: “Reafirmando o nosso comprometimento com os valores e princípios fundamentais da Independência, Soberania e Unidade do Estado democrático de direito, do pluralismo de expressão e de organização política, da separação e equilíbrio de poderes dos órgãos de soberania, do sistema económico de mercado e do respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do ser humano, que constituem as traves mestras que suportam e estruturam a presente Constituição”<sup>706</sup>.

Mas o artigo central, que abre o Título III da CRA, diz respeito às orientações gerais que se estabelecem nesta matéria<sup>707</sup>:

### ARTIGO 89º

#### (Princípios Fundamentais)

1. A organização e a regulação das actividades económicas assentam na garantia geral dos direitos e liberdades económicas em geral, na valorização do trabalho, na dignidade humana e na justiça social, em conformidade com os seguintes princípios fundamentais:

- a) Papel do Estado de regulador da economia e coordenador do desenvolvimento económico nacional harmonioso, nos termos da Constituição e da lei;
- b) Livre iniciativa económica e empresarial, a exercer nos termos da lei;
- c) Economia de mercado, na base dos princípios e valores da sã concorrência, da moralidade e da ética, previstos e assegurados por lei;
- d) Respeito e protecção à propriedade e iniciativa privadas;

<sup>706</sup> 12º § do preâmbulo da CRA.

<sup>707</sup> Cfr. RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 448 e ss.; HELENA FERREIRA, *Direito Económico*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014, pp. 241 e ss.

- e) Função social da propriedade;
- f) Redução das assimetrias regionais e desigualdades sociais;
- g) Concertação social;
- h) Defesa do consumidor e do ambiente.

2. As formas e o regime de intervenção do Estado são regulados por lei.

II. A definição do sistema económico da CRA está muito longe de ser uma economia pura de mercado, na medida em que o Estado se reserva múltiplas intervenções, com um grau diverso de intensidade, pelo que se lhe pode dar o epíteto de *economia social de mercado* ou de “*economia mista*”, de acordo com estes dois tópicos fundamentais<sup>708</sup>:

- *os setores de propriedade dos meios de produção;*
- *o funcionamento livre e concorrencial do mercado.*

É mais óbvio concluir pelo carácter capitalista do sistema económico angolano: garante-se a propriedade privada dos meios de produção, além de os preços e da produção serem definidos pelo mercado, que funciona livremente com base na liberdade de iniciativa económica.

Mas não é árduo também concluir que o sistema económico angolano está longe de corresponder a um capitalismo puro, uma vez que nele se introduzem matizes de índole social, assim se justificando a intervenção económica do Estado, e com isso o mesmo pode ser qualificado como um *sistema de economia social de mercado*.

III. Em relação aos *setores de propriedade dos meios de produção*, o texto da CRA é muito claro na consagração do princípio da coexistência dos diversos tipos de propriedade, assim garantindo o seu pluralismo e sobretudo autorizando a intervenção pública na matéria.

O principal preceito do Título III da CRA nesta matéria é bem enfático: “O Estado garante a coexistência dos sectores público, privado e cooperativo, assegurando a todos tratamento e protecção, nos termos da lei”<sup>709</sup>.

São igualmente evidentes algumas preocupações específicas com a preservação do interesse nacional sobre os interesses particulares em diversos domínios, com isso se substanciando um pouco mais o conceito abstrato de setor público dos meios de produção:

<sup>708</sup> Cfr. CARLOS TEIXEIRA, *A intervenção do Estado na economia...*, pp. 34 e ss.

<sup>709</sup> Art. 92º, nº 1, da CRA.

- *na delimitação das actividades reservadas ao Estado*: “A lei determina e regula as actividades económicas de reserva relativa do Estado, bem como as condições de acesso às demais actividades económicas”<sup>710</sup>;
- *na propriedade e aproveitamento da terra*<sup>711</sup>: “A terra é propriedade originária do Estado e integra o seu domínio privado, com vista à concessão e protecção de direitos fundiários a pessoas singulares ou colectivas e a comunidades rurais, nos termos da Constituição e da lei, sem prejuízo do disposto no nº 3 do presente artigo”<sup>712</sup>.

IV. Quanto à *decisão económica*, ela vem a ser assumida no contexto do mercado, considerado livre e concorrencial, fundado na liberdade dos agentes económicos, e aberto ao investimento privado nacional e internacional<sup>713</sup>, se bem que matizado pela irrupção de outros valores coletivos e não já meramente individuais.

A primeira parte do preceito que tivemos ocasião de transcrever frisa bem esse ponto: “A organização e a regulação das actividades económicas assentam na garantia dos direitos e liberdades económicas em geral...”<sup>714</sup> e cumpre não esquecer também uma das suas alíneas – “Economia de mercado, na base dos princípios e valores da sã concorrência, da moralidade e da ética, previstos e assegurados por lei”<sup>715</sup>.

<sup>710</sup> Art. 93º, nº 2, da CRA.

<sup>711</sup> Quanto ao regime da terra, v. CARLOS FEIJÓ, *O novo Direito do Ordenamento do Território, Urbanismo e Fundiário Angolano*, in ROAA, Luanda, nº 3 de 2005, pp. 139 e ss., *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada em Angola: entre a lei e a realidade*, in AAVV, *I Congresso do Direito de Língua Portuguesa* (coord. de JORGE BACELAR GOUVEIA), Coimbra, 2010, pp. 87 e ss., e *A Coexistência Normativa...*, pp. 159 e ss.; FERNANDO PACHECO, *A terra no contexto da reconstrução e da democratização em Angola*, in AAVV, *Sociedade e Estado em construção: desafios do Direito e da Democracia em Angola* (orgs. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e JOSÉ OCTÁVIO SERRA VAN DÚNEM), Coimbra, 2012, pp. 463 e ss.; JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais de Angola*, Coimbra, 2013, pp. 729 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 233 e ss.; EVARISTO SOLANO, *Direitos Reais*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014, pp. 491 e ss.

Com a respetiva legislação, sobretudo a Lei de Terras (LT), a L nº 9/04, de 9 de novembro, v. CARLOS FEIJÓ, *O novo Direito da Economia de Angola – trabalhos preparatórios e legislação básica*, Coimbra, 2005, pp. 101 e ss.; CARLOS TEIXEIRA, *Direito Angolano do Ordenamento do Território e do Urbanismo*, Coimbra, 2013, pp. 7 e ss.

<sup>712</sup> Art. 98º, nº 1, da CRA.

<sup>713</sup> Cfr. a L nº 20/11, de 20 de maio, que regula o investimento privado.

<sup>714</sup> Art. 89º, prómio do nº 1, primeira parte, da CRA.

<sup>715</sup> Art. 89º, nº 1, al. c), da CRA.

Tal não significa que não seja estabelecido um sistema de planeamento da economia, o que é constitucionalmente relevante: “O Estado coordena, regula e fomenta o desenvolvimento nacional, com base num sistema de planeamento, nos termos da Constituição e da lei e sem prejuízo do disposto no artigo 14º da presente Constituição”<sup>716</sup>.

O propósito fundamental do planeamento é o de garantir o desenvolvimento nacional: “O planeamento tem por objectivo promover o desenvolvimento sustentado e harmonioso do País, assegurando a justa repartição do rendimento nacional, a preservação do ambiente e a qualidade de vida dos cidadãos”<sup>717</sup>.

## 101. A Constituição Financeira e a Constituição Fiscal

I. A *Constituição Financeira*, dizendo respeito às opções fundamentais tomadas em matéria de afetação de recursos financeiros públicos à satisfação de necessidades coletivas<sup>718</sup>, traça um caminho consequente com a qualificação de Angola como um Estado Social: a opção constitucional não é liberal, mas social, já que o sistema financeiro assume finalidades próprias da afetação dos recursos da atividade pública, ao mesmo tempo que são prosseguidas finalidades extrafinanceiras de correção e desenvolvimento da economia e de bem-estar social<sup>719</sup>.

Essa pluralidade de fins da atividade financeira do Estado fica bem patente nesta disposição constitucional<sup>720</sup>: “O sistema financeiro é organizado de forma a garantir a formação, a captação, a capitalização e a segurança das poupanças, assim como a mobilização e a aplicação dos recursos

<sup>716</sup> Art. 91º, nº 1, da CRA.

<sup>717</sup> Art. 91º, nº 2, da CRA.

<sup>718</sup> “Constituição Financeira” que nas palavras de ELISA RANGEL NUNES, pode ser entendida nestes termos: “Por definição, a Constituição financeira há-de ser o conjunto de princípios e normas fundamentais por que se regem juridicamente, numa comunidade política, a organização e o funcionamento respeitantes à actividade económica dos entes públicos que afectam bens económicos próprios à satisfação de necessidades que lhes estão confiadas” (ELISA RANGEL NUNES, *Lições de Finanças...*, p. 77).

<sup>719</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 971 e 972.

<sup>720</sup> Sobre a Constituição Financeira Angolana, v. ELISA RANGEL NUNES, *Lições de Finanças...*, pp. 78 e ss., e *O Orçamento do Estado na Nova Constituição Financeira Angolana*, in RFDUAN, Luanda, nº 11 de 2012, pp. 67 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 501 e ss.

financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social, em conformidade com a Constituição e a lei”<sup>721</sup>.

São ainda muito relevantes as regras constitucionais de cunho orçamental<sup>722</sup>, as quais traçam o regime da elaboração, aprovação, execução e controlo do Orçamento Geral do Estado<sup>723</sup>.

II. A *Constituição Fiscal* sublinha a importância de algumas ideias fundamentais em matéria de tributação<sup>724</sup>, de que cumpre elencar as seguintes<sup>725</sup>:

- *a finalidade redistributiva do sistema fiscal*: “O sistema fiscal visa satisfazer as necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas, assegurar a realização da política económica e social do Estado e proceder a uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza nacional”<sup>726</sup>;
- *o princípio da capacidade contributiva no dever de pagar os tributos*: “Todos têm o dever de contribuir para as despesas públicas e da sociedade, em função da sua capacidade económica e dos benefícios que auferiram, através de impostos e taxas, com base num sistema tributário justo e nos termos da lei”<sup>727</sup>;

<sup>721</sup> Art. 99º, nº 1, da CRA.

<sup>722</sup> Cfr. o art. 104º da CRA.

<sup>723</sup> Sobre o Direito Orçamental Angolano, v. OVÍDIO PAHULA, *A Evolução da Constituição Económica...*, pp. 135 e ss.; ELISA RANGEL NUNES, *Lições de Finanças...*, pp. 97 e ss., *Orçamento do Estado...*, pp. 547 e ss., e *Direito Financeiro*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014, pp. 286 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 532 e ss.

<sup>724</sup> Sobre a Constituição Fiscal Angolana, v. RUI CRUZ, *Direitos fundamentais e garantias dos contribuintes face à Lei Constitucional Angolana*, in RFDUAN, Luanda, nº 1 de 2001, pp. 43 e ss.; J. L. SALDANHA SANCHES e JOÃO TABORDA DA GAMA, *Manual de Direito Fiscal Angolano*, Coimbra, 2010, pp. 55 e ss.; ELISA RANGEL NUNES, *Lições de Finanças...*, pp. 78 e ss., e pp. 255 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 515 e ss.; HERMENEGILDO KOSI, *Direito Fiscal*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014, pp. 308 e ss.

<sup>725</sup> Sobre aspetos do sistema fiscal angolano, v. J. L. SALDANHA SANCHES e JOÃO TABORDA DA GAMA, *Manual...*, pp. 237 e ss.; ELISA RANGEL NUNES, *Lições de Finanças...*, pp. 243 e ss., e pp. 278 e ss.; CLOTILDE CELORICO PALMA, *O Imposto de Consumo em Angola*, Coimbra, 2014, pp. 33 e ss.; HERMENEGILDO KOSI, *Direito Fiscal*, pp. 321 e ss.

<sup>726</sup> Art. 101º da CRA.

<sup>727</sup> Art. 88º da CRA, preceito manifestamente deslocado no Título II da CRA, quando o seu lugar natural seria o Título III.

- o princípio da legalidade fiscal: “Os impostos só podem ser criados por lei, que determina a sua incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes”<sup>728</sup>.

Como afirma ELISA RANGEL NUNES, “Ao instituir um modelo de Estado social de direito, a CRA exige que o sistema fiscal apresente um elevado grau de progressividade na tributação do rendimento pessoal com o objectivo de atenuar as desigualdades sociais (assim, a exigência da contribuição de todos para as despesas públicas – art. 88º – e a repartição justa dos rendimentos e da riqueza nacional – art. 101º)”<sup>729</sup>.

---

<sup>728</sup> Art. 102º, nº 1, da CRA, sendo também relevantes da perspectiva do princípio da legalidade fiscal os seus nºs 2 e 3.

<sup>729</sup> ELISA RANGEL NUNES, *Lições de Finanças...*, p. 281.





## CAPÍTULO VIII

# ORGANIZAÇÃO DO PODER DO ESTADO

### § 23º PESSOAS E ÓRGÃOS JURÍDICO-PÚBLICOS

#### 102. O poder público e as suas estruturas decisórias

I. A atividade que é desenvolvida pelo poder público – do Estado, mas também de outras entidades jurídico-públicas – carece de ser previamente enquadrada no plano organizatório da expressão da respetiva vontade, tal problema se relacionando com o âmbito das respetivas pessoas coletivas.

Isto significa que a produção da vontade do poder público implica a diferenciação entre duas distintas estruturas<sup>730</sup>:

- *a personalidade coletiva do Estado*, que o eleva à condição de pessoa jurídica, de acordo com a prossecução das suas atribuições; e
- *a vontade coletiva do Estado*, que se revela por intermédio dos seus órgãos, no exercício das respetivas *competências*.

II. As *pessoas jurídicas públicas*, pensando-se no Estado por antonomásia, são construídas para permitirem a personalização de interesses subjacentes à comunidade política, assim se unificando a respetiva expressão e identidade.

---

<sup>730</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1161 e ss.

Não tem sido uniforme a evolução acerca das concepções inerentes à personalidade jurídica do Estado, podendo encontrar-se diversas explicações:

- *a teoria da ficção*, imaginando que no Estado se pudesse exercer a titularidade de direitos que, contudo, só verdadeiramente ocorreria com as pessoas singulares;
- *a teoria da pessoa coletiva real*, concebendo a comunidade política como um verdadeiro e autónomo sujeito jurídico, com uma vida supraindividual, dotada da capacidade para produzir uma vontade propriamente dita.

Qualquer uma delas, embora por razões diferentes, acabaria por ser desmentida pela realidade do Direito Constitucional:

- *a ideia de ficção não é diferenciadora*, pois a partir do momento em que é aquele ramo jurídico a atribuir personalidade jurídica ao Estado, não se julga útil construir qualquer ficção, que, aliás, se propaga a outras pessoas coletivas;
- *a construção de uma personalidade coletiva real é forçada*, pois que padece de um certo construtivismo no plano da pluralidade de esquemas de produção da vontade que pretende imputar ao Estado.

Não interessa ser tão ambicioso e cuida-se apenas de compreender o Estado como pessoa jurídica em que ocorre “...um esquema de imputação simplificado que, no fundo, regula os deveres e competências dos indivíduos que vivem numa comunidade organizada”<sup>731</sup>.

**III.** Os órgãos públicos são centros de decisão que formulam uma vontade que é referida à respetiva pessoa coletiva pública<sup>732</sup>.

A vontade funcional que se gera no âmbito do órgão público é depois atribuída – imputada – à pessoa coletiva, deixando de pertencer às pessoas que fisicamente a protagonizam.

<sup>731</sup> REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, p. 123.

<sup>732</sup> Sobre os órgãos públicos em geral, v. MARCELLO CAETANO, *Tratado Elementar de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 1943, pp. 137 e ss., e *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 178 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 263 e ss.; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 124 e ss.; HANS Kelsen, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, pp. 275 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 43 e ss.

A imputação funcional vai assim desempenhar um papel de representação orgânica, dado que há um centro de vontade que exprime uma declaração em nome do todo, que é a pessoa coletiva a que pertence<sup>733</sup>.

IV. A *imputação funcional* que integra a teoria dos órgãos públicos é melhor compreendida através da apresentação de algumas das suas figuras afins<sup>734</sup>:

- a *representação política*: não havendo aqui em rigor representação jurídica, assinala-se somente uma relação de confiança entre os representados – os eleitores – e os representantes – os eleitos, que atuam em nome daqueles, ao procurar um interesse geral ou bem comum, laço fiduciário que se cria e recria com a eleição política;
- a *representação voluntária*: com este fenómeno, que é sobretudo de Direito Privado, existe uma atuação em nome de outrem, dispondo-se de poderes para agir como tal, não ocorrendo qualquer transferência de vontade, antes alguém diferente do representado – o representante – emite uma vontade que se inscreve na esfera jurídica daquele, como se fosse ele próprio a agir, podendo ainda suscitar-se a questão de tal atividade estar situada no âmbito de um contrato de mandato;
- a *delegação de poderes*: nesta figura, de Direito Público, sobretudo de Direito Administrativo, estabelece-se um nexo de confiança pessoal, em que o delegante permite que o delegado desenvolva competências que antes não podia desenvolver, as mesmas podendo partilhar, conferindo-lhes a sua própria autoria;
- a *substituição orgânica*: esta é uma possibilidade, também especialmente preponderante em Direito Administrativo, em que certo titular ou órgão atua no lugar de outro titular ou órgão, do mesmo produzindo a vontade funcional que lhe competiria.

---

<sup>733</sup> Como refere HANS Kelsen (*Teoria Geral do Direito e do Estado*, p. 276), “O julgamento por meio do qual atribuímos uma ação humana ao Estado, com a pessoa invisível, significa uma imputação de uma ação humana ao Estado. O problema do Estado é um problema de imputação”.

<sup>734</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1163 e 1164.

V. Os órgãos públicos ainda se decompõem em *elementos constitutivos*, desse jeito se evidenciando as dimensões que comportam<sup>735</sup>:

- a competência;
- a titularidade;
- o cargo.

A *competência* designa um poder funcional através do qual se defere a certo órgão a possibilidade de produzir atos destinados à prossecução das atribuições cometidas à pessoa coletiva a que pertence.

A *titularidade* alude à posição que as pessoas físicas assumem no nexo de pertença em relação à estrutura do órgão público em que se integram, revestindo-se a pessoa física, individualmente considerada, de uma dimensão funcional.

O *cargo* traduz as faculdades relacionadas com a posição que o titular do órgão público no mesmo ocupa, num juízo comparativo por referência aos demais titulares, no seio das tarefas que são ali desenvolvidas.

### 103. Modalidades de órgãos públicos

I. São várias as modalidades por que os órgãos públicos podem ser vistos, numa conceção que não é apenas privativa do Direito Constitucional, embora lhe interesse muito, elas se enquadrando em *três constelações de classificações dos órgãos jurídico-públicos*<sup>736</sup>:

- as *classificações estruturais*, que atendem a aspetos relacionados com a organização dos órgãos;
- as *classificações funcionais*, que atendem aos atos que os órgãos produzem;
- as *classificações mistas*, incluindo elementos daquelas duas classificações.

<sup>735</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 1164.

<sup>736</sup> Sobre as diversas classificações de órgãos jurídico-públicos, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 265 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 183 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 65 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1165 e 1166.

**II.** As *classificações estruturais* refletem diferentes opções no modo como se concebe a composição e a articulação interna dos órgãos:

- *quanto às relações com outros órgãos: órgãos simples e órgãos complexos*, conforme o órgão seja uma unidade irredutível ou, pelo contrário, acolha outros órgãos dentro de si;
- *quanto ao número de titulares: órgãos singulares e órgãos colegiais*, conforme os órgãos sejam apenas compostos por um único titular ou sejam compostos por uma pluralidade de titulares, havendo ainda neste caso quem diferencie entre órgão colegial restrito ou governativo e órgão colegial amplo ou de assembleia;
- *quanto à importância das atividades exercidas: órgãos principais ou órgãos subsidiários*, conforme os órgãos atuem a título principal ou, pelo contrário, desenvolvam a sua atividade na falta ou na impossibilidade de outro órgão o fazer;
- *quanto ao nível do estatuto jurídico: órgãos constitucionais e órgãos não constitucionais*, conforme a fonte do respetivo estatuto conste ou não do Ordenamento Constitucional.

**III.** As *classificações funcionais* dizem respeito aos termos da sua atividade, que se exprime na natureza dos atos que são produzidos:

- *quanto à força jurídica dos atos: órgãos deliberativos e órgãos consultivos*, conforme atuem a título vinculativo ou a título consultivo, ali produzindo atos obrigatórios, aqui emitindo pareceres ou recomendações;
- *quanto à projeção dos atos: órgãos internos e órgãos externos*, conforme a sua atividade se contenha no interior da pessoa coletiva a que pertença ou se expanda externamente;
- *quanto à autonomia decisória: órgãos independentes e órgãos hierarquizados*, conforme as suas decisões sejam tomadas sem quaisquer limitações de outro órgão ou o órgão se submeta a outros órgãos superiores;
- *quanto à parcela de poder que exerce: órgãos legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais*, conforme a natureza dos atos produzidos, sendo, respetivamente, atos legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais.

**IV.** A apresentação dos órgãos públicos através das suas principais classificações apenas traduz um percurso de normalidade.

Mas são variegadas as ocasiões em que ocorrem mudanças nessas condições de funcionamento, que se apelidam de *vicissitudes*, *objetivas quando se repercutem sobre as respectivas competências, e subjetivas quando atingem os seus titulares*:

- *exemplos de vicissitudes objetivas*: a paralisação do funcionamento, v. g., no caso de estado de exceção ou no caso de dissolução do órgão<sup>737</sup>;
- *exemplos de vicissitudes subjetivas*: o prolongamento de funções até à posse de novos titulares ou a reassunção de funções no caso de necessidade, como sucede com a *prorogatio*, ou a substituição temporária dos titulares.

## 104. Os órgãos colegiais em especial

I. Os órgãos colegiais requerem um pouco mais de atenção devido às questões que a sua organização e funcionamento levantam<sup>738</sup>.

Neste sentido, os órgãos colegiais são os órgãos que, do ponto de vista estrutural, apresentam um número plural de titulares, sendo aquelas questões tanto mais difíceis quanto maior for aquele número.

Naturalmente que tais questões acabam por se diferenciar, assim como a complexidade funcional e estrutural do respetivo estatuto, em razão da destinação, que ficou assinalada, entre órgãos colegiais parlamentares e res- tritos.

II. *O funcionamento dos órgãos colegiais, não sendo de funcionamento permanente, pressupõe a realização de reuniões e de sessões*, o que significa que por estes conceitos se designa a ativação do mesmo, que fica apto a tomar *deliberações*.

As reuniões e as sessões têm de ser previamente marcadas, a fim de se poder contar com a presença dos respetivos titulares, agindo, por razões de eficiência, com base numa *ordem de trabalhos*, sendo definidos o espaço e o tempo em que vai ter lugar, para o efeito se produzindo a necessária convocatória.

---

<sup>737</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *A dissolução da Assembleia da República – uma nova perspetiva da Dogmática do Direito Constitucional*, Coimbra, 2007, pp. 37 e ss.

<sup>738</sup> Quanto aos órgãos colegiais, v. REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 136 e 137; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 76 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1167 e ss.

Para que o funcionamento possa validamente acontecer, é necessário que esteja presente um número mínimo de titulares, sob pena de o órgão não formular uma vontade funcional consistente. A esta exigência se chama *quórum*.

Os regimentos internos dos órgãos colegiais podem estabelecer desvios a esta orientação geral, de acordo com a consideração de algumas singularidades.

A orientação da CRA no tocante ao funcionamento da Assembleia Nacional é a seguinte: “A Assembleia Nacional pode funcionar em reuniões plenárias com um quinto dos Deputados em efectividade de funções”<sup>739</sup>.

**III.** A expressão de vontade dos órgãos colegiais – as suas *votações* – reveste-se de algumas particularidades, em nome da complexidade das matérias, bem como da solenidade que se quer atribuir a esse momento deliberativo, sendo assim de diferenciar entre:

- *a votação e o consenso*: a *votação* significa a expressão da vontade coletiva do órgão, com apuramento da vontade individual, enquanto que o *consenso* significa um consentimento geral e difuso a certo ato, sem que seja revelado individualmente, nos termos da proposta previamente apresentada ao órgão;
- *as votações abertas e fechadas*<sup>740</sup>: as *votações abertas* são votações públicas, sabendo-se em quem e no que votam os titulares do órgão, podendo ainda ser nominais no caso de se registar o sentido do voto de cada um dos membros, ao passo que as *votações fechadas* são votações confidenciais que ocorrem no esquema do sufrágio secreto, não se sabendo em quem votam os titulares do órgão.

**IV.** A produção da vontade dos órgãos colegiais exige ainda, por definição, a contagem dos votos para a respetiva formação, partindo-se da pluralidade dos votos a favor, dos votos contra e dos votos de abstenção, sem esquecer que os titulares podem não estar todos presentes no momento de votação, se bem que presentes noutros momentos da reunião do órgão colegial em questão, que se pode prolongar por horas ou dias.

<sup>739</sup> Art. 158º da CRA.

<sup>740</sup> O RAN estabelece três tipos de votação no seus arts. 144º e ss: votação ordinária, votação secreta e votação nominal.

Por força da igualdade radical de todos os seus titulares, a declaração de vontade de um órgão colegial é dada pelo conceito de *maioria*, que representa a existência de mais votos a favor do que contra em relação àquilo que está em deliberação.

Eis um assunto sobre o qual a CRA tem uma disposição geral, que pode assim arvorar-se a regra geral de deliberação no Direito Constitucional Angolano: “As deliberações da Assembleia Nacional são tomadas por maioria absoluta dos Deputados presentes, desde que superior a mais de metade dos Deputados em efectividade de funções, salvo quando a Constituição e a lei estabeleçam outras regras de deliberação”<sup>741</sup>.

Só que esta noção de maioria – que é a noção de *maioria absoluta como maioria deliberativa geral* – deve ser contextualizada por várias exceções, que se traduzem na aplicação de outras regras de maioria, numa escala crescentemente mais empenhativa, tomando por exemplo o funcionamento da Assembleia Nacional<sup>742</sup>:

- a *maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções*: mais de metade de votos a favor dos Deputados que integram o órgão<sup>743</sup>;
- a *maioria de dois terços dos Deputados em efectividade de funções*: dois terços, ou mais, de votos a favor emitidos pelos Deputados que integram o órgão<sup>744</sup>.

## 105. Modos de designação dos titulares

I. O estudo dos órgãos públicos não se basta com a análise das respectivas classificações e aconselha a menção aos *modos de designação dos respetivos*

<sup>741</sup> Art. 159º da CRA.

<sup>742</sup> O art. 169º, nº 3, da CRA apresenta um preceito específico sobre a aprovação de certas categorias de atos legislativos: “Os projectos de leis de bases, de leis e de resoluções são aprovados por maioria absoluta dos votos dos Deputados presentes, desde que superior a mais de metade dos Deputados em efectividade de funções”.

Mas na verdade esta é uma disposição desnecessária à face do art. 159º da CRA, sendo por isso redundante, porque repete o sentido que já ali se alcançara quanto à aplicação de uma regra geral de deliberação parlamentar.

<sup>743</sup> Cfr. o art. 169º, nº 2, da CRA, relativo à aprovação das leis orgânicas.

<sup>744</sup> Cfr. o art. 169º, nº 1, da CRA relativo à revisão constitucional e às proposta de referendo.



*titulares*, as pessoas físicas que ficam incumbidas de lhes emprestar a sua vontade psicológica.

São dois os grandes grupos em que se arrumam os modos de designação dos titulares dos órgãos públicos, do seu cruzamento se apresentando os correspondentes tipos<sup>745</sup>:

- *a designação por mero efeito do Direito*; e
- *a designação por efeito do Direito e da vontade*.

**II.** *A designação por mero efeito do Direito* significa que as escolhas dos titulares, de alguma sorte, já estão pré-determinadas por uma previsão jurídico-normativa, apenas se distinguindo conforme a ocorrência de certas circunstâncias que não são o produto específico de uma vontade relevante e que tivesse esse desiderato:

- *a inerência*: a escolha de alguém para um cargo em razão do facto de ser titular de outro cargo;
- *o sorteio*: a escolha de alguém fundada numa solução estatística, de entre um mais amplo leque de hipóteses possíveis;
- *a rotação*: a escolha de alguém por se encontrar no momento da assunção do cargo, numa sequência plural de igual distribuição por várias pessoas;
- *a antiguidade*: a escolha de alguém por ser a mais antiga no exercício de outro cargo, antiguidade que também pode ser da idade;
- *a herança*: a escolha de alguém por adquirir o direito de ser titular de um cargo na morte de outra pessoa.

**III.** *A designação por efeito do Direito e da vontade* engloba as situações em que, havendo uma disciplina jurídico-normativa, ela conta também, na determinação do titular, com a vontade na respetiva escolha:

- *a eleição*: a escolha de alguém tendo por base um universo pluralista no colégio de votantes, assim como no conjunto dos candidatos apresentados, em nome da diversidade político-ideológica;

---

<sup>745</sup> Sobre os diversos modos de designação dos governantes, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 283 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 235 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 62 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1171 e ss.

- *a nomeação*: a escolha de alguém por indicação unilateral, sem qualquer contraditório de candidaturas;
- *a cooptação*: a escolha de alguém para fazer parte de um órgão determinada pela vontade dos outros titulares que já fazem parte desse mesmo órgão;
- *a aquisição revolucionária*: a escolha de alguém na sequência de um processo revolucionário, com rutura da Ordem Constitucional;
- *a aclamação*: a escolha de alguém através da expressão de uma vontade coletiva e pública.

## § 24º A ESTRUTURA DO PODER DO ESTADO EM ANGOLA

### 106. Órgãos de soberania, órgãos do Estado e órgãos constitucionais

I. Conhecidos os aspetos gerais que permitem caracterizar os órgãos públicos, é a altura de concretizarmos tudo isso especificamente olhando para o texto da CRA, assim como para alguma da legislação constitucional materialmente extravagante<sup>746</sup>.

São três as fundamentais categorias com que importa lidar para compreender, na sua totalidade, *o estatuto jurídico que é conferido aos diversos órgãos jurídico-públicos*, sendo de destringir entre<sup>747</sup>:

- os órgãos de soberania;
- os órgãos de Estado; e
- os órgãos constitucionais.

II. Os órgãos de soberania estão diretamente previstos na CRA, embora esta se coíba de apresentar o critério da respetiva seleção, limitando-se a enunciar os tipos de órgãos que integram a classificação: “São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais”<sup>748</sup>.

Têm sido dois os critérios propostos para explicar a conclusão de serem estes órgãos – e não outros – a possuir a qualidade de órgãos de soberania:

---

<sup>746</sup> Sobre a organização do poder político em Angola, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 377 e ss., e *As Constituições...*, pp. 45 e ss.; ANDRÉ THOMASHAUSEN, *O desenvolvimento...*, pp. 341 e ss.

<sup>747</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1173 e ss.

<sup>748</sup> Art. 105º, nº 1, da CRA.

- *o critério do poder do Estado*: é órgão de soberania o órgão que se insere numa função jurídico-pública;
- *o critério da decisão cogente*: é órgão de soberania o órgão que produz atos obrigatórios.

Quer parecer-nos que o critério válido só pode ser a conjugação destes dois, num sentido eclético: *os órgãos de soberania são os órgãos que, desenvolvendo um ou vários dos poderes públicos, se assumem como produzindo atos decisórios.*

Do ponto do regime aplicável, sobressai a orientação geral de o seu estatuto estar submetido a uma *reserva de Constituição*<sup>749</sup>: “A formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição”<sup>750</sup>.

**III.** Os órgãos de Estado é outra categoria que não se identifica com o conceito dos órgãos de soberania e atende ao nexo de pertença do órgão em causa à pessoa coletiva em que se integra, neste caso sendo um órgão que produz uma vontade referenciada ao Estado.

Se se pode dizer que os órgãos de soberania são sempre órgãos do Estado, a inversa não é verdadeira, porque nem todos os órgãos do Estado são órgãos de soberania.

**IV.** Os órgãos constitucionais são, diferentemente dos órgãos de soberania e dos órgãos do Estado, órgãos que, não se preenchendo pelos seus critérios, adquirem uma posição jurídico-constitucional, o que se assume prenhe de consequências práticas, em demonstração da importância que se lhe quis conferir.

Sendo órgãos constitucionais, o respetivo estatuto impõe, desde logo, um reconhecimento ao nível do texto constitucional, com muitos dos seus traços estatutários estabelecidos no próprio articulado constitucional, com isso se diminuindo a margem de liberdade de conformação do legislador infraconstitucional.

Cotejando os órgãos constitucionais e os órgãos de soberania, pode dizer-se que todos os órgãos de soberania são órgãos constitucionais, mas

---

<sup>749</sup> Reserva de Constituição que é também especificamente atribuída ao estatuto do Presidente da República, segundo o art. 117º da CRA: “As competências do Presidente da República são as definidas pela presente Constituição”.

<sup>750</sup> Art. 105º, nº 2, da CRA.

nem todos os órgãos constitucionais são órgãos de soberania, como dois círculos concêntricos, um menor dentro de outro maior.

## 107. O sistema de governo angolano

I. O modo como o poder público estadual se organiza não pode ser visto apenas na relação que se estabelece entre os governantes e os governados<sup>751</sup>.

Ele igualmente se analisa, até com maior tecnicidade, embora com uma menor carga valorativa, na combinação de soluções quando se pensa nas relações interorgânicas existentes entre os diversos órgãos de soberania.

Nisso consiste o *sistema de governo*: na avaliação do tipo de relações que se fixam entre os diversos órgãos entre si, privilegiando-se a escolha dos órgãos politicamente ativos, dessa apreciação sendo necessário excluir os tribunais, pois que – já como dizia CHARLES DE MONTESQUIEU há alguns séculos – eles são um poder neutro<sup>752</sup>.

Contudo, essa apreciação deve ser feita numa dupla perspetiva:

- primeiro, olhando para as orientações que se possam extrair do texto constitucional, eventualmente complementadas por regimes infraconstitucionais existentes;
- depois, observando a prática das competências constitucionalmente estabelecidas e avaliar como ocorre a interpretação e a aplicação dessas normas constitucionais.

II. A discussão em torno dos diversos e possíveis sistemas de governo, em teoria, pode corresponder ao número de textos e experiências consti-

---

<sup>751</sup> Sobre os sistemas de governo em geral, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 323 e ss.; RAUL ARAÚJO, *Os sistemas de governo...*, pp. 31 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, pp. 395 e ss.; MANUEL PROENÇA DE CARVALHO, *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais*, 2ª ed., Lisboa, 2008, pp. 84 e ss.; ADÃO DE ALMEIDA, *Autorizações legislativas e controlo...*, pp. 23 e ss.; ISRAEL BONIFÁCIO, *O estado do Estado...*, pp. 82 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1208 e ss.

<sup>752</sup> Sistema de governo que, como propõe MARCELO REBELO DE SOUSA (*Direito Constitucional...*, p. 323), inclui seis elementos: o elenco dos órgãos do poder soberano, a sua composição, a sua competência em geral, a sua interrelação funcional em particular, o seu modo de funcionamento e o processo de designação, bem como o estatuto dos respetivos titulares.

tucionais, sendo certo que cada texto e cada experiência trazem algo de peculiar em comparação com todas as outras.

Essa não seria, por certo, uma análise útil e sobretudo factível no contexto em que nos encontramos, pelo que somos forçados a refletir a partir de categorias dadas pelo Direito Constitucional Comparado, nelas avultando como sistemas de governo mais significativos estes três:

- o *presidencialismo*;
- o *parlamentarismo*; e
- o *semipresidencialismo*.

Forçoso é ainda reconhecer que o estudo dos sistemas de governo não fica por aqui: mesmo em sistemas democráticos, é possível referir outros, como o *sistema de governo diretorial* ou o *sistema de governo semiparlamentar*.

Isto para já não falar em sistemas de governo pertencentes a regimes políticos ditatoriais, nos quais são várias as hipóteses que se admitem, como o sistema de chanceler, o sistema fascista ou o sistema soviético.

**III.** Eis um tema que tem sido objeto de acentuada discussão em Angola quanto à solução vertida na CRA<sup>753</sup>, com algumas propostas sobre a matéria:

- a Comissão Constitucional, no tempo da redação da CRA, designaria a opção C escolhida para o sistema de governo como “presidencialista-parlamentar”, por contraposição às opções A e B, não escolhidas, respetivamente apodadas de “presidencialista” e “semipresidencial”;
- ISRAEL BONIFÁCIO alude à atipicidade de um sistema de governo presidencial, que se designaria por “sistema presidencialista parlamen-

---

<sup>753</sup> Com contributos sobre a qualificação do sistema de governo angolano, v. RAUL ARAÚJO, *Os sistemas de governo...*, pp. 205 e ss., e *Semipresidencialismo em Angola: uma tentativa falhada de modelo de governo*, in RFDUAN, Luanda, nº 7 de 2006, pp. 39 e ss.; WLADIMIR BRITO, *O presidencialismo como sistema de governo adequado para Angola*, in DeC, ano V, nº 18, Setembro-Dezembro de 2003, pp. 153 e ss.; CARLOS FEIJÓ, *O Semi-Presidencialismo em Angola – dos casos à teorização da Law in the books e da Law in action*, in RNE, 11.4 especial, setembro de 2007, pp. 29 e ss.; FRANCISCO PEREIRA COUTINHO e ARMANDO MARQUES GUEDES, *Sobre o Sistema de Governo em Angola – do Centralismo “Soviético” ao “Semi-Presidencialismo” Transicional até à adoção de um sistema de governo sui generis*, in RNE, 11.4 especial, setembro de 2007, pp. 64 e ss.; JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, pp. 36 e 37; ISRAEL BONIFÁCIO, *O estado do Estado...*, pp. 90 e ss.; ONOFRE DOS SANTOS, *Direito Constitucional*, pp. 173 e ss.

tar”: “O sistema é sem sombra de dúvidas atípico porque nos vários sistemas presidencialistas que podem aproximar-se com o modelo angolano o Parlamento em nenhum momento pode ser destituído pelo Presidente da República”<sup>754</sup>;

- JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO referem que “O sistema de governo angolano, acolhido na CRA, resultou do projeto «C» da Comissão Constitucional, o qual caracterizava expressamente o sistema de governo como presidencialista-parlamentar. Apesar desta designação (...), trata-se de um sistema presidencial, o qual, na realidade, se traduz num regime hiperpresidencialista, atentos os amplos poderes que são conferidos pela CRA ao Presidente da República”<sup>755</sup>.

O próprio Tribunal Constitucional, no célebre Acórdão nº 111/2010, não se coibiria de qualificar o sistema de governo como “presidencial”: “Adoptou esta Assembleia em toda a sua extensão o regime presidencial, com tudo o que este significa como concentração na figura do Presidente da República para além das suas competências tradicionais as competências que normalmente são atribuídas ao Governo”<sup>756</sup>.

Esse é um entendimento que foi reiterado em outro importante aresto de declaração da inconstitucionalidade de algumas normas do RAN que previam a possibilidade de interpelações e inquéritos ao Governo, bem como de perguntas aos Ministros, considerando o Tribunal Constitucional que “O sistema de governo adoptado é agora de base presidencial e o Executivo é um órgão unipessoal assente num modelo em que o Presidente da República é o Chefe do Estado, o Titular do Poder Executivo e o Comandante-Em-Chefe das Forças Armadas (nº 1 do artigo 108º da CRA). Os Ministros de Estado e os Ministros, embora mantendo pastas e designações evocativas da anterior estrutura governamental, são agora órgãos auxiliares do Presidente da República (nº 2 do artigo 108º e artigo 134º da CRA)”<sup>757</sup>.

<sup>754</sup> ISRAEL BONIFÁCIO, *O estado do Estado...*, p. 92.

<sup>755</sup> JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, p. 242.

<sup>756</sup> Acórdão nº 111/2010 do Tribunal Constitucional, de 30 de janeiro de 2010, p. 17.

<sup>757</sup> Acórdão nº 319/13 do Tribunal Constitucional, de 23 de outubro de 2013, publicado no *Diário da República*, I S, nº 204, de 23 de outubro de 2013, p. 2874, de que foi relator RAUL ARAÚJO.

IV. Mais radical é a posição de JORGE MIRANDA, que chega ao ponto de colocar a qualificação do sistema de governo da Constituição de Angola fora do quadro dos sistemas de governo democráticos.

Escreve o ilustre Professor: “O sistema aproxima-se, sim, do *sistema de governo representativo simples*, a que, configurações diversas, se reconduziram a monarquia cesarista francesa de Bonaparte, a república corporativa de Salazar segundo a Constituição de 1933, o governo militar brasileiro segundo a Constituição de 1967-1969, vários regimes autoritários africanos”<sup>758</sup>.

É opinião que manifestamente não adere à realidade político-constitucional angolana, que se insere no contexto dos regimes democráticos, por várias razões, as quais não aconteciam nos regimes ali indicados:

- a legitimidade dos órgãos políticos é democrática, sendo aferida por eleições pluripartidárias com sufrágio direto e universal;
- o controlo parlamento e jurisdicional sobre o poder executivo é efetivo, com todos os mecanismos conhecidos em clima de Estado de Direito;
- as liberdades públicas de natureza política são reconhecidas, incluindo a liberdade de imprensa e a liberdade de criação de partidos políticos.

V. Indo diretamente à qualificação do sistema de governo de Angola, é mais fácil explicitar o que ele não é.

Desde logo se impõe afastar o sistema de governo parlamentar, o qual assenta nas seguintes características:

- *na diarquia do executivo*, que não existe;
- *no carácter apagado da dimensão presidencial*, o que também não se verifica pelos amplos poderes presidenciais atribuídos;
- *no poder de heterodissolução parlamentar*, que também não está consagrado como tal.

Também o atual sistema de governo angolano não pode ser qualificado como semipresidencialismo, embora possua alguns dos seus traços, como seja o da legitimidade democrática do Presidente da República.

Mas a ausência de um Governo e sobretudo de um Primeiro-Ministro determina que não haja diarquia no executivo, o que se afigura ser essencial,

---

<sup>758</sup> JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, p. 37.



além da ausência de mecanismos de responsabilidade política, ou mesmo de intervenção política sobre o Parlamento, que não pode ser alvo de um poder de dissolução.

**VI.** Numa aproximação pela positiva, *tem sido referido que o sistema de governo angolano se aproxima de um presidencialismo.*

Com efeito, há dois elementos presentes que confirmam essa possibilidade:

- *a legitimidade democrática eletiva do Chefe de Estado*, ainda que num sistema de voto conjunto com a Assembleia Nacional; e
- *o Poder Executivo ser entregue apenas ao Chefe de Estado, o seu único titular*, ocupando os Ministros uma função meramente auxiliar, naquilo a que se tem chamado de “presidencialismo perfeito”.

**VII.** Aceitando essa identificação como ponto de partida, não se deixa de assinalar tratar-se de *um presidencialismo assimétrico, que se escapa de alguns elementos que tradicionalmente o identificam.*

É o que sucede com a possibilidade de a demissão do Presidente da República acarretar a dissolução da Assembleia Nacional, quando o presidencialismo vive precisamente da separação de legitimidades e de subsistências entre os poderes legislativo e executivo, não podendo um interferir na subsistência do outro.

Daí que nos pareça que este elemento de atipicidade faz com que se trate de um *sistema de governo presidencial presidencializante*, dando uma proeminência ao estatuto do Chefe de Estado por relação com o estatuto da Assembleia Nacional, que entre si têm uma relação assimétrica.

## § 25º PODER EXECUTIVO

### 108. O Presidente da República

I. A CRA opta por localizar o tratamento jurídico-constitucional do *Presidente da República* no primeiro dos capítulos dedicados aos órgãos de soberania, atribuindo-lhe algumas tarefas fundamentais, nos termos da configuração que do mesmo apresenta<sup>759</sup>:

- “O Presidente da República é o Chefe de Estado, o titular do Poder Executivo e o Comandante em Chefe das Forças Armadas Angolanas”<sup>760</sup>;
- “O Presidente da República promove e assegura a unidade nacional, a independência e a integridade territorial do País e representa a Nação no plano interno e internacional”<sup>761</sup>;
- “O Presidente da República respeita e defende a Constituição, assegura o cumprimento das leis e dos acordos e tratados internacionais, promove e garante o regular funcionamento dos órgãos do Estado”<sup>762</sup>.

II. Esta definição constitucional do Presidente da República deve ser desenvolvida pela leitura das competências específicas que lhe são atribuí-

---

<sup>759</sup> Sobre o Presidente da República em Angola, v. RAÚL ARAÚJO, *A problemática do Chefe de Governo em Angola*, in RFDUAN, Luanda, nº 2 de 2002, pp. 67 e ss., e *O Presidente da República...*, pp. 263 e ss.; JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, pp. 24 e ss.; ISRAEL BONIFÁCIO, *O estado do Estado...*, pp. 95 e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 243 e ss.

<sup>760</sup> Art. 108º, nº 1, da CRA.

<sup>761</sup> Art. 108º, nº 4, da CRA.

<sup>762</sup> Art. 108º, nº 5, da CRA.

das pelo texto da CRA, esta reservando-lhe o Capítulo II do Título IV, com três capítulos:

- Secção I – *Presidente da República*
- Secção II – *Mandato, Posse e Substituição*
- Secção III – *Competência*
- Secção IV – *Responsabilidade, Auto-Demissão e Vacatura do Presidente da República*
- Secção V – *Órgãos auxiliares do Presidente da República*
- Secção VI – *Actos, Incompatibilidades e Responsabilidades dos Ministros de Estado, Ministros, Secretários de Estado e Vice-Ministros*

III. No plano da legislação ordinária, é de fazer referência a diplomas vários que regulam a atividade do Presidente da República na sua dimensão executiva:

- DLP nº 5/12, de 15 de outubro – *Organização e Funcionamento dos Órgãos Auxiliares do Presidente da República* (OFOAPR);
- DP nº 23/10, de 23 de março – *Estatuto Orgânico dos Serviços de Apoio ao Vice-Presidente da República*;
- DP nº 43/10, de 6 de março – *Estatuto Orgânico sobre a Organização e Funcionamento da Casa Civil e da Secretaria Geral do Presidente da República*;
- DLP nº 6/12, de 15 de outubro – *Regime Orgânico do Conselho de Ministros* (ROCM);
- DP nº 216/12, de 15 de outubro – *Regimento do Conselho de Ministros* (RCM);
- L nº 11/10, de 20 de junho – *Regime jurídico e Estatuto Remuneratório dos Titulares da Função Executiva do Estado*.

IV. A epígrafe utilizada para individualizar este capítulo II do Título IV da CRA – “Poder Executivo” – não foi uma escolha feliz porque não identifica cabalmente o sentido da regulação constitucional que se contém nos respetivos preceitos constitucionais:

- primeiro, porque o “Poder Executivo” – de si já uma expressão equívoca na designação do “poder administrativo” – não se limita unicamente ao órgão principal e aos órgãos auxiliares que são aqui enunciados, podendo igualmente ser atribuído a outros órgãos da

Administração Pública que não encontram aqui qualquer guarida, como a Administração Local do Estado ou o Poder Local;

- segundo, porque o “Poder Executivo” é apenas uma parte dos poderes cometidos ao Presidente da República, nas suas diversas vestes, porventura sendo exata quando atua na qualidade de “Titular do Poder Executivo”, mas sendo uma expressão inapropriada quando designa atos que não são da função administrativa, neles avultando a sua dimensão de Chefe de Estado, como nas relações internacionais e no tocante à segurança nacional;
- terceiro, porque a regulação normativo-constitucional que aqui se contém não é apenas funcional e também inclui um regime organizatório quanto à estrutura da função presidencial e da sua relação com os seus órgãos auxiliares.

## 109. Estatuto, eleição e mandato

I. O Presidente da República, órgão unipessoal, exerce um mandato de cinco anos<sup>763</sup> e só se admite o exercício de dois mandatos presidenciais<sup>764</sup>.

A designação do Presidente da República funda-se numa eleição direta e universal, num *mecanismo de voto conjunto com a eleição parlamentar para o círculo nacional, vigorando um sistema maioritário a uma volta*: “É eleito Presidente da República e Chefe do Executivo o cabeça de lista, pelo círculo nacional, do partido político ou coligação de partidos políticos mais votado no quadro das eleições gerais, realizadas ao abrigo do artigo 143º e seguintes da presente Constituição”<sup>765</sup>.

II. A capacidade eleitoral passiva, diferentemente da capacidade eleitoral ativa, é limitada e somente compreende (i) os cidadãos angolanos, (ii) de origem, (iii) maiores de 35 anos de idade, (iv) que residam habitualmente no País há pelo menos 10 anos (v) e no pleno gozo dos seus direitos civis, políticos e capacidade física e mental<sup>766</sup>.

<sup>763</sup> Cfr. o art. 113º, nº 1, da CRA.

<sup>764</sup> Cfr. o art. 113º, nº 2, da CRA.

<sup>765</sup> Art. 109º, nº 1, da CRA, cujo nº 2 acrescenta que “O cabeça de lista é identificado, junto dos eleitores, no boletim de voto”.

<sup>766</sup> Cfr. 110º da CRA.

O texto constitucional também se pronuncia sobre um importante conjunto de inelegibilidades<sup>767</sup>:

- a) Os cidadãos que sejam titulares de alguma nacionalidade adquirida;
- b) Os Magistrados Judiciais e do Ministério Público no exercício das suas funções;
- c) Os Juízes do Tribunal Constitucional no ativo;
- d) Os Juízes do Tribunal de Contas no ativo;
- e) O Provedor de Justiça e o Provedor de Justiça-Adjunto;
- f) Os membros dos órgãos de administração eleitoral;
- g) Os militares e membros das forças militarizadas no ativo;
- h) Os antigos Presidentes da República que tenham exercido dois mandatos, que tenham sido destituídos ou que tenham renunciado ou abandonado funções.

**III.** As candidaturas presidenciais são partidárias, isoladamente ou em coligação: “As candidaturas para Presidente da República são propostas pelos partidos políticos ou coligações de partidos políticos”<sup>768</sup>.

Nos termos da LOEG, numa norma comum às eleições parlamentares nacionais, “As candidaturas aos cargos de Presidente da República, de Vice-Presidente da República e de Deputados à Assembleia Nacional são apresentadas por partidos políticos ou por coligações de partidos políticos”<sup>769</sup>.

**IV.** A renúncia presidencial ao cargo é livremente admitida, sem dependência de qualquer autorização material, ainda que se estabeleça o formalismo de a mesma dever ser comunicada à Assembleia Nacional e conhecimento ao Tribunal Constitucional: “O Presidente da República pode renunciar ao mandato em mensagem dirigida à Assembleia Nacional, com conhecimento ao Tribunal Constitucional”<sup>770</sup>.

---

<sup>767</sup> Cfr. o art. 110º, nº 2, da CRA.

<sup>768</sup> Art. 111º, nº 1, da CRA, embora o seu nº 2 admita candidatos independentes: “As candidaturas a que se refere o número anterior podem incluir cidadãos não filiados no partido político ou coligação de partidos políticos concorrente”.

<sup>769</sup> Art. 31º, nº 1, da LOEG.

<sup>770</sup> Art. 116º da CRA.

## 110. Responsabilidade, auto-demissão e vacatura

I. A sua importância e melindre justificam que a CRA tenha conferido um tratamento sistematicamente autónomo na secção IV do Capítulo II do Título IV ao regime aplicável a três situações que podem bolar com o mandato do Presidente da República:

- *Responsabilidade criminal*;
- *Auto-demissão*; e
- *Vacatura*.

II. Quanto à *responsabilidade criminal*, o regime da CRA é maximamente protetor da figura institucional do Presidente da República, apenas excepcionalmente aceitando a sua responsabilidade criminal no exercício das suas funções, havendo também um regime de favor para os crimes praticados fora do exercício das suas funções, nos seguintes termos:

- “O Presidente da República não é responsável pelos actos praticados no exercício das suas funções, salvo em caso de suborno, traição à Pátria e prática de crimes definidos pela presente Constituição como imprescritíveis e insuscetíveis de amnistia”<sup>771</sup>;
- “Pelos crimes estranhos ao exercício das suas funções, o Presidente da República responde perante o Tribunal Supremo, cinco anos depois de terminado o seu mandato”<sup>772</sup>.

A condenação no exercício de funções, além da pena de prisão correspondente, tem como pena acessória “...a destituição do cargo e a impossibilidade de candidatura para outro mandato”<sup>773</sup>, colocando-se a dúvida sobre se esta última sanção se aplica também quando a condenação ocorre fora do exercício das funções presidenciais.

A destituição do cargo de Presidente da República – que tem a designação comum no Direito Constitucional Anglo-Saxónico de “impeachment” – representa a dimensão política da responsabilidade criminal, a qual também possui a dimensão da pena privativa de liberdade que é aplicada, ainda que muitas vezes as duas realidades estejam associadas.

<sup>771</sup> Art. 127º, nº 1, da CRA.

<sup>772</sup> Art. 127º, nº 3, da CRA.

<sup>773</sup> Art. 127º, nº 2, da CRA.

O texto da CRA regula com minúcia as condições em que se desenrola a destituição do Presidente da República, em dois aspetos fundamentais:

- *causas da destituição*: crimes de traição à Pátria e espionagem, crimes de suborno, peculato e corrupção, incapacidade física ou mental definitiva, titularidade de outra nacionalidade, crimes hediondos e violentos, crimes de violação da Constituição<sup>774</sup>;
- *processo da destituição*: iniciativa fundamentada e privativa da Assembleia Nacional, apresentada por 1/3 dos Deputados; deliberação aprovada por maioria de 2/3 e enviado o processo ao órgão judicial superior competente; decisão final, conforme os casos, do Tribunal Constitucional ou do Tribunal Supremo<sup>775</sup>.

III. Em matéria de *auto-demissão*, estabelece-se um mecanismo singular através do qual se opera a cessação do mandato presidencial, mas em condições diversas da simples renúncia:

- *a renúncia significa a vontade de cessar a titularidade do cargo presidencial, mas sem que isso implique qualquer relação institucional com outros órgãos de soberania*, não tendo a mesma quaisquer efeitos sobre a subsistência do mandato dos outros órgãos, cumprindo o que faltar do mandato presidencial o Vice-Presidente da República;
- *a auto-demissão é igual à renúncia no efeito da cessação da titularidade do cargo, mas acarreta paralelamente a dissolução automática da Assembleia Nacional*, ainda que esse efeito fique condicionado à emergência de uma situação de crise político-institucional.

Isso mesmo o texto constitucional precisa: “Verificando-se perturbação grave ou crise insanável na relação institucional com a Assembleia Nacional, o Presidente da República pode auto-demitir-se, mediante mensagem dirigida à Assembleia Nacional, com conhecimento ao Tribunal Constitucional”<sup>776</sup>.

IV. A *vacatura do cargo presidencial* significa a ausência do respetivo titular, a título definitivo, indicando a CRA cinco situações que preenchem esse instituto<sup>777</sup>:

<sup>774</sup> Cfr. o art. 129º, nºs 1 e 2, da CRA.

<sup>775</sup> Cfr. o art. 129º, nº 5, da CRA.

<sup>776</sup> Art. 128º, nº 1, da CRA.

<sup>777</sup> Cfr. o art. 130º, nº 1, da CRA.

- a renúncia;
- a morte;
- a destituição;
- a incapacidade física ou mental permanente;
- o abandono de funções.

Esta lista, porém, não se afigura inteiramente exata porque num caso – o da “incapacidade física ou mental permanente” – se confunde a razão que determina a vacatura com o motivo que pode integrar essa específica causa de vacatura: é que a incapacidade física ou mental permanente já antes era uma das causas de “destituição”, pelo que o que implica a vacatura não é a incapacidade física ou mental permanente, mas a destituição, que pode ser decretada por esse motivo, além de outros estabelecidos.

Também a distinção entre a renúncia e o abandono de funções pode não ser inteiramente clara, mas percebe-se que a diferença passa pelo facto de naquele caso a vontade de deixar a titularidade do órgão cumprir os procedimentos aplicáveis, enquanto no abandono de funções – afora a dimensão criminal que igualmente tenha – a cessação da titularidade é feita à revelia das regras aplicáveis, pondo em causa o interesse da estabilidade da função presidencial.

De todo o modo, e por uma questão de segurança jurídica, a “vacatura é verificada e declarada pelo Tribunal Constitucional...”<sup>778</sup>, num juízo que é predominantemente declarativo e não constitutivo.

### III. As diversas competências

I. O texto constitucional angolano apresenta as competências do Chefe de Estado agindo em diferentes vestes:

- Competências como Chefe de Estado;
- Competências como titular do Poder Executivo;
- Competências nas relações internacionais;
- Competências como Comandante em Chefe;
- Competências em matéria de segurança nacional.

---

<sup>778</sup> Art. 130º, nº 2, primeira parte, da CRA.



II. A sua apreciação conjunta revela a presença do Chefe de Estado no exercício de atos de índoles muito diversas:

- *atos de natureza internacional*, relativos à vida internacional do Estado;
- *atos de natureza legislativa*, relativos à prática de atos legislativos próprios e precários;
- *atos de natureza governativa*, relativos ao funcionamento do sistema de governo e à participação no procedimento legislativo;
- *atos de natureza administrativa*, relativos ao funcionamento da Administração Pública, bem como a atos de gestão dos respetivos serviços.

A comprovação desta diversidade de competências presidenciais certifica-se pela paralela diversidade de formas de atos jurídico-públicos que o Presidente da República pode praticar: “No exercício das suas competências o Presidente da República emite decretos legislativos presidenciais, decretos legislativos presidenciais provisórios, decretos presidenciais e despachos presidenciais, que são publicados no *Diário da República*”<sup>779</sup>.

III. As “competências como Chefe de Estado” incluem uma ampla panóplia de competências de natureza política<sup>780</sup>:

- Convocar as eleições gerais e as eleições autárquicas, nos termos estabelecidos na Constituição e na lei;
- Dirigir mensagens à Assembleia Nacional;
- Promover junto do Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva e sucessiva da constitucionalidade de atos normativos e tratados internacionais, bem como de omissões inconstitucionais, nos termos previstos na Constituição;
- Nomear e exonerar os Ministros de Estado, os Ministros, os Secretários de Estado e os Vice-Ministros;
- Nomear o Juiz Presidente do Tribunal Constitucional e demais Juízes do referido Tribunal;
- Nomear o Juiz Presidente do Tribunal Supremo, o Juiz Vice-Presidente e os demais Juízes do referido Tribunal, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial;

<sup>779</sup> Art. 125º, nº 1, da CRA.

<sup>780</sup> Cfr. o art. 119º, als. a) a v), da CRA.

- Nomear o Juiz Presidente do Tribunal de Contas, o juiz Vice-Presidente e os demais Juízes do referido Tribunal, nos termos da Constituição;
- Nomear o Juiz Presidente, o Juiz Vice-Presidente e os demais Juízes do Supremo Tribunal Militar;
- Nomear e exonerar o Procurador-Geral da República, os Vice-Procuradores Gerais da República e os Adjuntos do Procurador-Geral da República, bem como os Procuradores Militares junto do Supremo Tribunal Militar, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público;
- Nomear e exonerar o Governador e os Vice-Governadores do Banco Nacional de Angola;
- Nomear e exonerar os Governadores e os Vice-Governadores Provinciais;
- Convocar referendos, nos termos da Constituição e da lei;
- Declarar o estado de guerra e fazer a paz, ouvida a Assembleia Nacional;
- Indultar e comutar penas;
- Declarar o estado de sítio, ouvida a Assembleia Nacional;
- Declarar o estado de emergência, ouvida a Assembleia Nacional;
- Conferir condecorações e títulos honoríficos, nos termos da lei;
- Promulgar e mandar publicar a Constituição, as leis de revisão constitucional e as leis da Assembleia Nacional;
- Presidir ao Conselho da República;
- Nomear os membros dos Conselhos Superiores das Magistraturas, nos termos previstos pela Constituição;
- Designar os membros do Conselho da República e do Conselho de Segurança Nacional;
- Exercer as demais competências estabelecidas pela Constituição.

**IV.** As “competências como titular do Poder Executivo” têm uma natureza administrativa, delas se fazendo a seguinte enumeração<sup>781</sup>:

- Definir a orientação política do país, nos termos da Constituição;
- Dirigir a política geral de governação do País e da Administração Pública;

---

<sup>781</sup> Cfr. o art. 120º, als. a) a l), da CRA.

- Submeter à Assembleia Nacional a proposta de Orçamento Geral do Estado;
- Dirigir os serviços e a actividade da Administração direta do Estado, civil e militar, superintender a Administração indireta e exercer a tutela sobre a Administração autónoma;
- Definir a orgânica e estabelecer a composição do Poder Executivo;
- Estabelecer o número e a designação dos Ministros de Estado, Ministros, Secretários de Estado e Vice-Ministros;
- Definir a orgânica dos Ministérios e aprovar o regimento do Conselho de Ministros;
- Solicitar à Assembleia Nacional autorização legislativa, nos termos da presente Constituição;
- Exercer iniciativa legislativa, mediante propostas de lei apresentadas à Assembleia Nacional;
- Convocar e presidir às reuniões do Conselho de Ministros e fixar a sua agenda de trabalhos;
- Dirigir e orientar a acção do Vice-Presidente, dos Ministros de Estado e Ministros e dos Governadores de Província;
- Elaborar regulamentos necessários à boa execução das leis.

V. As “competências nas relações internacionais” são mais reduzidas e destinam-se a afirmar a posição do Chefe de Estado como representante da soberania, referindo-se o seguinte<sup>782</sup>:

- Definir e dirigir a execução da política externa do Estado;
- Representar o Estado;
- Assinar e ratificar, consoante os casos, depois de aprovados, os tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais;
- Nomear e exonerar os embaixadores e designar os enviados extraordinários;
- Acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros.

VI. As “competências como Comandante em Chefe” fazem sobressair a importância da chefia da instituição militar e entidades para o efeito equiparadas<sup>783</sup>:

---

<sup>782</sup> Cfr. o art. 121º, als. a) a e), da CRA.

<sup>783</sup> Cfr. o art. 122º, als. a) a j), da CRA.

- Exercer as funções de Comandante em Chefe das Forças Armadas Angolanas;
- Assumir a direção superior das Forças Armadas Angolanas em caso de guerra;
- Nomear e exonerar o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas Angolanas e o Chefe do Estado-Maior General Adjunto das Forças Armadas, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- Nomear e exonerar os demais cargos de comando e chefia das Forças Armadas, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- Promover e graduar, bem como despromover e desgraduar os oficiais generais das Forças Armadas Angolanas, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- Nomear e exonerar o Comandante Geral da Polícia Nacional e os 2ºs Comandantes da Polícia Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- Nomear e exonerar os demais cargos de comando e chefia da Polícia Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- Promover e graduar, bem como despromover e desgraduar os oficiais comissários da Polícia Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- Nomear e exonerar os titulares, adjuntos e chefes de direção dos órgãos de inteligência e de segurança do Estado, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- Conferir condecorações e títulos honoríficos militares e policiais.

**VII.** As “competências em matéria de segurança nacional”, parcialmente no mesmo domínio das competências que o Presidente da República tem na sua qualidade de Comandante em Chefe, são as seguintes<sup>784</sup>:

- Definir a política de segurança nacional e dirigir a sua execução;
- Determinar, orientar e decidir sobre a estratégia de atuação da segurança nacional;
- Aprovar o planeamento operacional do sistema de segurança nacional e decidir sobre a estratégia de emprego e de utilização das Forças Armadas Angolanas, da Polícia Nacional e demais organismos de proteção interior e dos órgãos de inteligência e de segurança de Estado;

---

<sup>784</sup> Cfr. o art. 123º, als. a) a e), da CRA.

- Convocar e presidir ao Conselho do Segurança Nacional;
- Promover a fidelidade das Forças Armadas Angolanas, da Polícia Nacional e dos órgãos de inteligência e de segurança de Estado à Constituição e às instituições democráticas.

## 112. O Vice-Presidente da República

I. No Capítulo II do Título IV, a respeito do Poder Executivo, também se prevê o órgão Vice-Presidente da República.

O Vice-Presidente da República é eleito na qualidade de candidato número dois da lista encabeçada pelo Presidente da República<sup>785</sup>: “O Vice-Presidente é um órgão auxiliar do Presidente da República no exercício da função executiva”<sup>786</sup>.

II. O Vice-Presidente da República, no texto constitucional, tem duas funções distintas:

- *funções de coadjuvação administrativa*; e
- *funções de substituição*.

III. O Presidente da República, no âmbito das suas funções executivas, é auxiliado pelo Vice-Presidente da República, que tem competências administrativas delegadas<sup>787</sup>.

Nesse contexto, o diploma da OFOAPR dedica-lhe o Capítulo III, no qual define os seguintes serviços de apoio:

- Gabinete do Vice-Presidente da República;
- Assessoria para os Assuntos Económicos e Empresariais;
- Assessoria para os Assuntos Sociais;
- Assessoria para os Assuntos Jurídicos;
- Cerimonial do Vice-Presidente da República;
- Secretaria-Geral do Vice-Presidente da República.

---

<sup>785</sup> Cfr. o art. 131º, nº 2, da CRA.

<sup>786</sup> Art. 131º, nº 1, da CRA.

<sup>787</sup> Cfr. o art. 7º, nº 3, da OFOAPR.

**IV.** O Vice-Presidente da República é também um órgão vicário do Presidente da República, uma vez que o substitui em caso de impedimento temporário ou de vagatura do cargo:

- *Impedimento temporário*: “O Vice-Presidente substitui o Presidente da República nas suas ausências no exterior do País, quando impossibilitado de exercer as suas funções, e nas situações de impedimento temporário, cabendo-lhe neste caso assumir a gestão corrente da função executiva”<sup>788</sup>;
- *Vagatura do cargo*: “Em caso de vacatura do cargo de Presidente da República eleito, as funções são assumidas pelo Vice-Presidente, o qual cumpre o mandato até ao fim, com a plenitude dos poderes”<sup>789</sup>.

### 113. Outros órgãos auxiliares; o Conselho de Ministros

**I.** O texto constitucional angolano, no capítulo referente ao Poder Executivo, prevê estes órgãos auxiliares da função presidencial, além do Vice-Presidente da República<sup>790</sup>:

- *o Conselho de Ministros*;
- *o Conselho da República*;
- *o Conselho da Segurança Nacional*.

São órgãos com competências consultivas e que auxiliam o Chefe de Estado no exercício de específicas funções ou para a prática de certos atos.

**II.** No Direito Legal, fixou-se a *Organização e o Funcionamento dos Órgãos Auxiliares do Presidente da República* (DLP nº 5/12, de 15 de outubro) (OFO-APR), num diploma com 57 artigos, distribuídos por estes oito capítulos:

- Capítulo I – *Disposições Gerais*
- Capítulo II – *Presidente da República*
- Capítulo III – *Vice-Presidente da República*
- Capítulo IV – *Órgãos Auxiliares do Presidente da República*

<sup>788</sup> Art. 131º, nº 3, da CRA e art. 7º, nº 2, da OFOAPR.

<sup>789</sup> Art. 132º, nº 1, da CRA.

<sup>790</sup> Sobre os órgãos auxiliares do Presidente da República, v. ISRAEL BONIFÁCIO, *O estado do Estado...*, pp. 110 e ss.

- Capítulo V – *Órgãos Colegiais de Consulta do Presidente da República e Chefe de Estado*
- Capítulo VI – *Departamentos Ministeriais Auxiliares do Presidente da República e Titular do Poder Executivo*
- Capítulo VII – *Órgãos Colegiais Auxiliares do Presidente da República e Titular do Poder Executivo*
- Capítulo VIII – *Órgãos e Serviços Específicos Auxiliares do Presidente da República e Titular do Poder Executivo*

III. No conjunto diversificado de órgãos auxiliares do Presidente da República, num número que é legalmente superior àqueles que como tal são reconhecidos pelo próprio texto constitucional, avultam as seguintes categorias:

- o *Vice-Presidente da República*, com competências especificamente atinentes a uma função presidencial vicária e delegada;
- os *órgãos auxiliares do Presidente da República na sua qualidade de Chefe de Estado*, sendo de distinguir entre os órgãos auxiliares *stricto sensu* – a Casa Civil, a Casa de Segurança e a Secretaria-Geral – e os órgãos auxiliares colegiais – o Conselho da República e o Conselho de Segurança Nacional;
- os *órgãos auxiliares do Presidente da República na sua qualidade de Titular do Poder Executivo*, sendo de mencionar os Departamentos Ministeriais Auxiliares, os Órgãos Auxiliares Colegiais (Conselho de Ministros e Conselho Nacional de Concertação Social) e os Órgãos e Serviços Auxiliares Específicos (Órgãos de Inteligência e de Segurança do Estado, Órgãos de Inspeção do Estado, Comissões Especializadas e Serviços Públicos Específicos).

Tendo já tido ocasião de referir especificamente o Vice-Presidente da República, e na impossibilidade de estudar todos os outros, cumpre aludir ainda com alguma detença ao Conselho de Ministros, ao Conselho da República e ao Conselho de Segurança Nacional.

IV. O principal destes órgãos é o *Conselho de Ministros*, que sucede, por assim dizer, ao Governo, na mudança ocorrida de um sistema de governo semipresidencial – vigente durante a LCRA – para um sistema de governo presidencial – que é a opção da CRA.

O Conselho de Ministros, ao contrário do que se passava com o Governo no texto da LCRA, deixa de ter competências decisórias, passando a ter funções consultivas.

A organização e o funcionamento do Conselho de Ministros igualmente consta de dois importantes diplomas de valor ordinário: o ROCM e RCM.

V. A CRA dá dele a seguinte definição: “O Conselho de Ministros é um órgão auxiliar do Presidente da República na formulação e execução da política geral do País e da Administração Pública”<sup>791</sup>.

O Conselho de Ministros “...é presidido pelo Presidente da República e é integrado pelo Vice-Presidente, Ministros de Estado e Ministros”<sup>792</sup>.

As competências constitucionais específicas do Conselho de Ministros inscrevem-se numa lógica de competência administrativa consultiva:

- a) A política de governação, bem como a sua execução;
- b) Propostas de lei a submeter à aprovação da Assembleia Nacional;
- c) Atos legislativos do Presidente da República;
- d) Instrumentos de planeamento nacional;
- e) Regulamentos do Presidente da República necessários à boa execução das leis;
- f) Acordos internacionais cuja aprovação seja da competência do Presidente da República;
- g) Adoção de medidas gerais de execução do programa de governação do Presidente da República;
- h) Demais assuntos que sejam submetidos à apreciação pelo Presidente da República<sup>793</sup>.

VI. O *Conselho da República* é “...o órgão colegial de natureza consultiva do Chefe do Estado”<sup>794</sup>.

<sup>791</sup> Art. 134º, nº 1, da CRA. O art. 2º do ROCM é um pouco mais analítico: “O Conselho de Ministros é um Órgão Auxiliar do Presidente da República na formulação, condução e execução da política geral do País e da administração pública”.

<sup>792</sup> Art. 134º, nº 2, da CRA, ainda se dizendo no nº 3 que “Os Secretários de Estado e os Vice-Ministros podem ser convidados a participar das reuniões do Conselho de Ministros”.

O art. 4º, nº 2, do ROCM enumera os Ministros de Estado e Ministros em função das matérias, num total de 2 Ministros de Estado e 33 Ministros.

<sup>793</sup> Cfr. os art. 134º, nº 4, als. a) a h), da CRA e art. 3º do ROCM.

<sup>794</sup> Art. 135º, nº 1, da CRA e art. 21º da OFOAPR.



O Conselho da República tem uma composição diferenciada nas suas legitimidades, uma vez que dele fazem parte<sup>795</sup>:

- o Presidente da República, que preside;
- o Vice-Presidente da República;
- o Presidente da Assembleia Nacional;
- o Presidente do Tribunal Constitucional;
- o Procurador-Geral da República;
- os antigos Presidentes da República que não tenham sido destituídos do cargo;
- os Presidentes dos partidos políticos e das coligações de partidos políticos representados na Assembleia Nacional;
- Dez cidadãos designados pelo Presidente da República pelo período correspondente à duração do seu mandato<sup>796</sup>.

As competências do Conselho da República, de natureza consultiva, são as seguintes<sup>797</sup>:

- pronunciar-se sobre a declaração de guerra e a feitura da paz;
- pronunciar-se sobre o estado de sítio e o estado de emergência, bem como a respetiva cessação por retorno à normalidade;
- apreciar o seu próprio regimento, que é aprovado pelo Presidente da República;
- aconselhar o Presidente da República no exercício das suas funções sempre que este lhe solicitar<sup>798</sup>.

**VII.** O *Conselho de Segurança Nacional* “...é o órgão de consulta do Presidente da República para os assuntos relativos à condução da política e estratégia da segurança nacional, bem como à organização, ao funcionamento e à disciplina das Forças Armadas, da Polícia Nacional e demais organismos de garantia da ordem constitucional e dos órgãos de inteligência e de segurança de Estado em particular”<sup>799</sup>.

<sup>795</sup> Cfr. o art. 135º, nº 2, da CRA e o art. 23º da OFOAPR.

<sup>796</sup> Quanto ao estatuto dos membros do Conselho da República, v. o DP nº 30/94, de 29 de abril.

<sup>797</sup> Cfr. o art. 22º da OFOAPR.

<sup>798</sup> O Conselho da República conta ainda com dois outros diplomas ordinários: o *Estatuto dos Membros do Conselho da República*, aprovado pelo DP nº 30/94, de 29 de abril (EMCR), e o *Regimento do Conselho da República*, aprovado pelo DP nº 96/11, de 19 de maio (RCR).

<sup>799</sup> Art. 136º da CRA e art. 25º da OFOAPR.

Este órgão consultivo tem a seguinte composição:

- o Presidente da República, que preside;
- o Vice-Presidente da República;
- o Presidente da Assembleia Nacional;
- o Presidente do Tribunal Constitucional;
- o Presidente do Tribunal Supremo;
- o Procurador-Geral da República;
- Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil;
- Ministro de Estado e Chefe da Casa de Segurança;
- Ministro da Defesa Nacional;
- Ministro do Interior;
- Ministro das Relações Exteriores;
- Ministro da Justiça e dos Direitos Humanos;
- Ministro das Finanças;
- Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas;
- Comandante Geral da Polícia Nacional;
- Chefe do Serviço de Inteligência e Segurança de Estado;
- Chefe do Serviço de Inteligência Militar;
- Diretor Geral do Serviço de Inteligência Externa<sup>800</sup>.

As *competências* do Conselho de Segurança Nacional, de natureza consultiva, são muito diversificadas, incluindo a pronúncia sobre os estados de necessidade constitucional, a nomeação de dirigentes da segurança nacional, a preparação de diplomas legislativos e de ações de natureza administrativa<sup>801</sup>.

Internamente, o Conselho de Segurança Nacional apresenta dois órgãos:

- a *Comissão Técnica*: “...órgão técnico de apoio directo ao funcionamento do Conselho de Segurança Nacional e de assistência imediata ao Presidente da República e Chefe de Estado na formulação e condução da política e estratégia da segurança nacional e dos assuntos político-estratégicos, internos e externos que importam a segurança nacional”<sup>802</sup>;

---

<sup>800</sup> Cfr. o art. 136º, nº 2, da CRA e o art. 26º da OFOAPR, que acrescentou outras entidades.

<sup>801</sup> Cfr. o longo conjunto de competências do art. 27º da OFOAPR.

<sup>802</sup> Art. 29º, nº 1, da OFOAPR.

- o *Secretariado*: “...é um serviço que assegura a actividade técnica e administrativa do Conselho de Segurança Nacional”, sendo “...dirigido pelo Ministro de Estado e Chefe da Casa de Segurança do Presidente da República, que exerce as funções de Secretário do Conselho de Segurança”<sup>803</sup>.

#### 114. O estatuto dos Ministros de Estado, Ministros, Secretários de Estado e Vice-Ministros

I. Não estabelecendo propriamente um Governo, o texto da CRA, em matéria de estrutura governativa, não deixa de fixar o *estatuto* dos seguintes cargos constitucionais<sup>804</sup>:

- Ministros de Estado;
- Ministros;
- Secretários de Estado;
- Vice-Ministros<sup>805</sup>.

Em relação a dois deles, especificamente o texto constitucional define a natureza das funções, conclusão que igualmente pode ser aplicada aos outros: “No exercício de poderes delegados pelo Presidente de República, os Ministros de Estado e Ministros exaram decretos executivos e despachos, que são publicados em *Diário da República*”<sup>806</sup>.

II. Um dos tópicos que é mencionado é o das *incompatibilidades* de tais funções, as quais visam manter a idoneidade do seu exercício, formulando-se a regra geral segundo a qual “Os cargos de Ministro de Estado, Ministro, Secretário de Estado e de Vice-Ministro são incompatíveis com o mandato

<sup>803</sup> Art. 30º, nºs 1 e 2, da OFOAPR.

<sup>804</sup> Cfr. a epígrafe da secção VI do Capítulo II do Título IV da CRA, que é “Actos, Incompatibilidades e Responsabilidades dos Ministros de Estado, Ministros, Secretários de Estado e Vice-Ministros”.

<sup>805</sup> É ainda de referir a L nº 11/10, de 30 de junho, que estabelece o Regime Jurídico e o Estatuto Remuneratório dos Titulares da Função Executiva do Estado, incidindo sobre as seguintes matérias: Capítulo I – *Disposições gerais*; Capítulo II – *Direito Remuneratório e Beneficiários*; Capítulo III – *Disposições Finais*.

<sup>806</sup> Art. 137º da CRA.

de Deputado e com o exercício da actividade de magistrado judicial ou do Ministério Público”<sup>807</sup>.

Mas o texto consitucional vai ainda mais longe, ao estabelecer que “Os cargos de Ministro de Estado, Ministro, Secretário de Estado e de Vice-Ministro são ainda incompatíveis com as seguintes actividades:

- “a) Empregos remunerados em qualquer instituição pública ou privada, excepto as de docência ou investigação científica;
- b) O exercício de funções de administração, gerência ou de qualquer cargo social em sociedades comerciais e demais instituições que prossigam fins de natureza económica;
- c) O exercício de profissões liberais”<sup>808</sup>.

III. Outro tópico igualmente versado é o da *responsabilidade jurídica* pelo exercício daquelas funções administrativas delegadas, prevendo-se dois tipos de responsabilidade:

- a *responsabilidade política*; e
- a *responsabilidade criminal*.

A *responsabilidade política* implica a necessidade de os titulares daqueles cargos alcançarem a confiança política do Presidente da República, cuja quebra implica a possibilidade da sua imediata exoneração, ainda que tal resultado não seja textualmente assumido pela CRA: “O Vice-Presidente, os Ministros de Estado e os Ministros são responsáveis, política e institucionalmente, perante o Presidente da República”<sup>809</sup>.

A *responsabilidade criminal*, que é reafirmada, modela-se, contudo, com algumas restrições que visam conferir uma garantia acrescida de proteção ao cargo público desempenhado, através de dois mecanismos:

- de um *foro privilegiado*: “Os Ministros de Estado, Ministros, Secretários de Estado e Vice-Ministros respondem perante o Tribunal Supremo pelos crimes cometidos quer no exercício das suas funções quer fora delas”<sup>810</sup>; e

<sup>807</sup> Art. 138º, nº 1, da CRA.

<sup>808</sup> Art. 138º, nº 2, da CRA.

<sup>809</sup> Art. 139º da CRA.

<sup>810</sup> Art. 140º, nº 1, da CRA.

- de uma *inviolabilidade pessoal*: “Os Ministros de Estado, Ministros, Secretários de Estado e Vice-Ministros só podem ser presos depois de culpa formada quando a infracção seja punível com pena de prisão superior a dois anos, excepto em flagrante delito, por crime doloso punível com pena de prisão superior a dois anos”<sup>811</sup>.

---

<sup>811</sup> Art. 140º, n.º 2, da CRA.

## § 26º PODER LEGISLATIVO

### 115. A Assembleia Nacional

I. A *Assembleia Nacional*, que vem sistematicamente localizada a seguir ao Presidente da República, é um órgão colegial, de base pluralista político-partidária<sup>812</sup>.

No plano do texto constitucional, a opção é evidente por uma intensa regulação, dividindo-se a mesma por cinco secções insertas no Capítulo III do Título IV da CRA:

- Secção I – *Definição, Estrutura, Composição e Eleição*
- Secção II – *Estatuto dos Deputados*
- Secção III – *Organização e Funcionamento*
- Secção IV – *Competência*
- Secção V – *Processo Legislativo*

II. Devido à complexidade organizacional e funcional, o estatuto jurídico da Assembleia Nacional, para além das abundantes disposições constitucionais com que conta, encontra-se largamente definido em outros dois importantes diplomas: a *Lei Orgânica da Assembleia Nacional* (LOAN) e a *Lei Orgânica do Regimento da Assembleia Nacional* (RAN).

A LOAN (L nº 4/10, de 31 de março) é um diploma legislativo de cunho essencialmente organizatório-administrativo, com 104 artigos, que se arrumam em oito capítulos:

---

<sup>812</sup> Sobre a Assembleia Nacional de Angola, v. JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, pp. 28 e ss.; ISRAEL BONIFÁCIO, *O estado do Estado...*, pp. 131 e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 253 e ss.

- Capítulo I – *Disposições gerais*
- Capítulo II – *Plenário e Comissão Permanente*
- Capítulo III – *Administração da Assembleia Nacional*
- Capítulo IV – *Secretaria Geral da Assembleia Nacional*
- Capítulo V – *Pessoal da Assembleia Nacional*
- Capítulo VI – *Apoio aos Secretários da Mesa e Grupos Parlamentares*
- Capítulo VII – *Gestão Financeira*
- Capítulo VIII – *Disposições Finais e Transitórias*

O RAN (L nº 13/12, de 2 de maio) é muito mais extenso, com uma vertente marcadamente político-funcional, com 295 artigos, distribuídos por estes oito títulos:

- Título I – *Disposições gerais*
- Título II – *Reunião constitutiva da Assembleia Nacional*
- Título III – *Deputados e Grupos Parlamentares*
- Título IV – *Organização da Assembleia Nacional*
- Título V – *Funcionamento*
- Título VI – *Formas de processo*
- Título VII – *Processos relativos a outros órgãos*
- Título VIII – *Controlo, fiscalização e inquéritos parlamentares*

**III.** O capítulo do texto da CRA que individualiza o estatuto constitucional da Assembleia Nacional, com tudo o que isso significa no tocante à sua organização, funcionamento e atividade, tem a epígrafe de “Poder Legislativo”.

Tal como dissemos a respeito do Poder Executivo, também a escolha desta designação se afigura deficiente, uma vez que, para a CRA, “Poder Legislativo” não é igual a “Assembleia Nacional”, por diversos motivos:

- primeiro, porque o capítulo em causa não se resume a aspetos competenciais no tocante aos atos produzidos pela Assembleia Nacional, incluindo toda uma organização de tal órgão parlamentar que nada tem que ver com estas normas organizatórias;
- segundo, porque o capítulo em causa, por tratar apenas da Assembleia Nacional, poderia levar ao engano o leitor da consequência de que seria apenas este o órgão dotado de poder legislativo na CRA, quando se sabe que o Presidente da República, em certas condições, também o pode exercer, partilhando uma parte do poder legislativo;

- terceiro, porque o nome em causa pode fazer passar a ideia, que é errada, segundo a qual a Assembleia Nacional só pratica atos legislativos, quando é muito certo que igualmente pratica atos constitucionais, políticos, financeiros e até administrativos, que vão muito além do recorte, por mais generoso que seja, dos atos de natureza legislativa.

Mais avisado teria sido que o capítulo se referisse pelo nome do órgão que versa, não tanto por uma parte do poder público que exerce.

## 116. Natureza, composição e eleição

I. A natureza da Assembleia Nacional – o “Parlamento da República de Angola”<sup>813</sup> – é a de ser um órgão representativo dos angolanos, tal como o diz a própria CRA: “A Assembleia Nacional é um órgão unicameral, representativo de todos os angolanos, que exprime a vontade soberana do povo e exerce o poder legislativo do Estado”<sup>814</sup>.

A Assembleia Nacional é um órgão colegial, de tipo parlamentar, sendo composta “...por Deputados eleitos nos termos da Constituição e da lei”<sup>815</sup>.

Os Deputados são designados para um mandato de cinco anos<sup>816</sup>.

II. A designação dos Deputados à Assembleia Nacional obedece ao esquema geral do “...por sufrágio universal, livre, igual, directo, secreto e periódico pelos cidadãos nacionais maiores de dezoito anos de idade residentes no território nacional, considerando-se igualmente como tal os cidadãos angolanos residentes no estrangeiro por razões de serviço, estudo, doença ou similares”<sup>817</sup>.

O sistema eleitoral é o proporcional: “Os Deputados são eleitos segundo o sistema de representação proporcional...”<sup>818</sup>.

Há uma pluralidade de colégios eleitorais, de dois tipos:

---

<sup>813</sup> Cfr. o art. 141º, nº 1, da CRA.

<sup>814</sup> Art. 141º, nº 2, da CRA.

<sup>815</sup> Art. 142º da CRA.

<sup>816</sup> Cfr. o art. 143º, nº 2, *in fine*, da CRA.

<sup>817</sup> Art. 143º, nº 1, da CRA.

<sup>818</sup> Art. 143º, nº 2, primeira parte, da CRA.



- um *colégio eleitoral nacional*: “Um número de cento e trinta Deputados é eleito a nível nacional, considerando-se o País, para esse efeito, um círculo eleitoral nacional único”<sup>819</sup>;
- *colégios eleitorais provinciais*: “Um número de cinco Deputados é eleito em cada província, constituindo, para esse efeito, um círculo eleitoral provincial”<sup>820</sup>.

A aplicação deste específico método de conversão dos votos em mandatos conta com a aplicação de uma limitação de se exigir a eleição de, pelo menos, um Deputado na distribuição dos restos que falem atribuir<sup>821</sup>.

As candidaturas à Assembleia Nacional são exclusivamente apresentadas pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, mas integram também a participação de cidadãos eleitores:

- *exclusividade dos partidos e coligações*: “As candidaturas são apresentadas pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podendo as listas integrar cidadãos não filiados nos respectivos partidos, nos termos da lei”<sup>822</sup>;
- *participação dos cidadãos eleitores*: “As candidaturas devem ser subscritas por 5000 a 5500 eleitores, para o círculo nacional, e por 500 a 550 eleitores, por cada círculo provincial”<sup>823</sup>.

## 117. Mandato e estatuto dos Deputados

I. Os Deputados são os titulares da Assembleia Nacional e têm o seu estatuto claramente definido ao nível da CRA, com uma secção que lhe é especificamente atribuída.

Os Deputados, embora eleitos em círculos (nacional ou provincial), são Deputados da República, representando o interesse nacional: “Os Deputados são representantes de todo o povo e não apenas dos círculos eleitorais por que foram eleitos”<sup>824</sup>.

<sup>819</sup> Art. 144º, nº 2, al. a), da CRA.

<sup>820</sup> Art. 144º, nº 2, al. b), da CRA.

<sup>821</sup> Art. 27º, nº 4, da LOEG.

<sup>822</sup> Art. 146º, nº 1, da CRA.

<sup>823</sup> Art. 146º, nº 2, da CRA.

<sup>824</sup> Art. 147º da CRA.

II. O mandato do Deputado inicia-se com a sua tomada de posse<sup>825</sup> e são várias as vicissitudes que se repercutem sobre a sua efetividade:

- *caducidade*: fim do mandato por decurso da legislatura;
- *suspensão*: temporária, por um conjunto de razões constitucionalmente admissíveis;
- *substituição*: temporária por outra pessoa, ou definitiva, o que equivale à sua cessação antecipada;
- *renúncia*: declaração de vontade de não querer ser mais titular do cargo;
- *perda*: cessação do mandato por razões alheias à sua vontade.

III. Os Deputados dispõem de *situações funcionais*, as quais incluem um feixe de posições ativas e passivas reguladas pelo Direito Constitucional, exprimindo a sua qualidade de titulares do órgão parlamentar, de que cumpre sublinhar<sup>826</sup>:

- *poderes relacionados com o exercício da atividade parlamentar*, assim participando no funcionamento do órgão, para além de poderes instrumentais que permitem o exercício daqueles poderes;
- *direitos relacionados com os benefícios de que são titulares*, incluindo as remunerações e outras vantagens materiais;
- *imunidades relacionadas com a garantia da liberdade do exercício das suas funções*, imunidades que se desdobram na irresponsabilidade pelas opiniões emitidas e na inviolabilidade das respetivas pessoas contra a aplicação de medidas penais, com várias exceções;
- *deveres relacionados com o bom exercício da função parlamentar*, contribuindo para a sua máxima efetividade e que se traduzem na responsabilidade das competências parlamentares, para além de outros deveres que sobre eles impendem, como em matéria de transparência, assim como em matéria de incompatibilidades e impedimentos.

De todas estas situações funcionais, merecem uma apreciação específica as matérias das *incompatibilidades* e das *imunidades*.

IV. O exercício do cargo de Deputado à Assembleia Nacional é envolvido por um conjunto de *incompatibilidades*, as quais se destinam a preservar

<sup>825</sup> Cfr. o art. 148º, nº 1, primeira parte, da CRA.

<sup>826</sup> Cfr. os arts. 23º e ss. do RAN.

a idoneidade da função e a torná-lo impermeável a interesses espúrios ao alto interesse público que deve protagonizar.

O texto constitucional vai inclusivamente ao ponto de estabelecer uma *numerosa tipologia de situações de incompatibilidade*:

- Presidente e Vice-Presidente da República;
- Ministro de Estado, Ministro, Secretário de Estado e Vice-Ministro;
- Embaixador;
- Magistrado judicial e do Ministério Público;
- Provedor de Justiça e Provedor de Justiça-Adjunto;
- Membro dos Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e do Ministério Público;
- Governador Provincial, Vice-Governador Provincial e demais titulares dos órgãos da administração local do Estado;
- Titulares dos órgãos das autarquias locais;
- Membro dos órgãos de direção, administração e fiscalização das empresas públicas, institutos públicos e associações públicas.
- O exercício de funções públicas remuneradas em órgãos da administração direta ou indireta do Estado;
- O exercício de funções de administração, gerência ou de qualquer cargo social em sociedades comerciais e demais instituições que prossigam fins lucrativos;
- O exercício de relações jurídico-laborais subordinadas com empresas estrangeiras ou organizações internacionais;
- O exercício de funções que impeçam uma participação ativa nas atividades da Assembleia Nacional, excepto as funções de dirigente partidário, de docência ou outras como tal reconhecidas pela Assembleia Nacional;
- A ocorrência de situações de inelegibilidade supervenientes à eleição;
- O exercício de outras funções que nos termos da lei se considere incompatível com a função de Deputado<sup>827</sup>.

O texto da CRA igualmente integra neste regime várias situações de *impedimento*, nas quais o exercício da função de Deputado, sendo possível, implica a vedação de certas atividades específicas:

---

<sup>827</sup> Cfr. o art. 149º, nºs 1 e 2, da CRA, em todas as suas alíneas.

- advogar ou ser parte em processos judiciais ou extrajudiciais contra o Estado, salvo para a defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos;
- servir de árbitro, conciliador e mediador ou perito remunerado em processo contra o Estado ou outras pessoas coletivas de Direito Público, salvo se for autorizado pela Assembleia Nacional;
- participar em concursos públicos de fornecimento de bens ou serviços, assim como em contratos com o Estado e outras pessoas coletivas de Direito Público, salvo os direitos definidos pela lei;
- participar em atos de publicidade comercial<sup>828</sup>.

V. O regime das imunidades constitucionalmente estabelecidas em favor dos Deputados à Assembleia Nacional bifurca-se em dois âmbitos fundamentais:

- na *irresponsabilidade*: “Os Deputados não respondem civil, criminal nem disciplinarmente pelos votos ou opiniões que emitam em reuniões, comissões ou grupos de trabalho da Assembleia Nacional, no exercício das suas funções”<sup>829</sup>;
- na *inviolabilidade*: “Os Deputados não podem ser detidos ou presos sem autorização a conceder pela Assembleia Nacional ou, fora do período normal de funcionamento desta, pela Comissão Permanente, excepto em flagrante delito por crime doloso punível com pena de prisão superior a dois anos”<sup>830</sup>.

## 118. Organização e funcionamento

I. A Assembleia Nacional é porventura o órgão mais tipicamente complexo que a Teoria do Direito Constitucional conhece: *desdobra-se por vários centros decisórios, que produzem uma vontade politicamente relevante e imputável ao Estado-Poder*.

A principal vertente de decisão da Assembleia Nacional, sendo ela também a que interessa residualmente, é a respetiva valência como universo de

<sup>828</sup> Cfr. o art. 154º, als. a) a d), da CRA.

<sup>829</sup> Art. 150º, nº 1, da CRA.

<sup>830</sup> Art. 150º, nº 2, da CRA.

todos os seus membros: com o conjunto de todos os seus Deputados, tecnicamente representados pelo *Plenário parlamentar*, a quem estão cometidas as suas fundamentais competências.

II. Mas a Assembleia Nacional também toma importantes decisões, ainda que não tão relevantes quanto aquelas, no âmbito de outros centros de decisão:

- a *Comissão Permanente da Assembleia Nacional*: órgão que funciona nas ausências e impedimentos do Plenário e que assegura as funções mínimas vitais que são prototípicas de um Parlamento democrático, de entre as quais se conta a autorização para o Presidente da República se ausentar do território nacional e para a decretação do estado de exceção e do estado de guerra, sem esquecer as competências gerais de fiscalização política e de vigilância pelo cumprimento da Constituição<sup>831</sup>;
- o *Presidente e a Mesa da Assembleia Nacional*: órgãos que desempenham competências de direção e de coordenação burocrática dos trabalhos parlamentares, sendo esta constituída por um Presidente – que é o Presidente da Assembleia Nacional – e por quatro Vice-Presidentes, mais quatro Secretários<sup>832</sup>;
- as *Comissões de Trabalho (parlamentares especializadas)*: órgãos que agregam vários Deputados de acordo com a representatividade parlamentar geral, em razão de matérias específicas da atividade desenvolvida<sup>833</sup>, com uma duração permanente ou com uma duração limitada, não esquecendo ainda as comissões de inquérito<sup>834</sup>;
- os *Grupos Parlamentares*: órgãos que postulam uma especial vinculação dos Deputados em nome da raiz partidária que determinou a respetiva eleição, dispondo de poderes parlamentares específicos, como a iniciativa legislativa, o agendamento parlamentar ou o uso da palavra nos trabalhos parlamentares<sup>835</sup>;

<sup>831</sup> Cfr. o art. 156º da CRA e os arts. 56º e ss. do RAN.

<sup>832</sup> Cfr. o art. 46º, nº 1, do RAN.

<sup>833</sup> Sobre as comissões parlamentares permanentes em Angola, v. RAÚL ARAÚJO, *A função política da Assembleia Nacional em Angola*, in RFDUAN, Luanda, nº 11 de 2012, pp. 14 e ss.

<sup>834</sup> Cfr. o art. 60º, als. a), b) e c), do RAN.

<sup>835</sup> Cfr. os arts. 26º e ss. do RAN.

- os *Deputados*: órgãos que podem agir sem inserção em qualquer outra estrutura, para os quais a CRA explicitamente estabelece um regime de situações funcionais<sup>836</sup>.

**III.** A CRA confere um especial relevo ao estatuto da *Comissão Permanente da Assembleia Nacional*, que assegura a continuidade da função parlamentar, nos seguintes casos<sup>837</sup>: fora do período de funcionamento efetivo; entre o termo de uma legislatura e o início de nova legislatura; e nos demais casos previstos na Constituição e na lei.

A sua *composição* evidencia a configuração de “mini-Parlamento”, por integrar a exata proporção da Assembleia Nacional:

- a) Vice-Presidentes da Assembleia Nacional;
- b) Secretários de Mesa;
- c) Presidentes dos Grupos Parlamentares;
- d) Presidentes das Comissões Permanentes de Trabalho;
- e) Presidente do Conselho de Administração;
- f) Presidente do Grupo das Mulheres Parlamentares;
- g) Doze Deputados na proporção dos assentos<sup>838</sup>.

As *competências* da Comissão Permanente da Assembleia Nacional traduzem aquela preocupação de continuidade da função parlamentar, em substituição do funcionamento do plenário:

- Exercer os poderes da Assembleia Nacional relativamente ao mandato dos Deputados;
- Preparar a abertura das sessões legislativas;
- Convocar extraordinariamente a Assembleia Nacional, face à necessidade de se analisar assuntos específicos de carácter urgente;
- Acompanhar as reuniões das Comissões de Trabalho Especializadas, Eventuais e Parlamentares de Inquérito fora do período de funcionamento efectivo da Assembleia Nacional<sup>839</sup>.

**IV.** O *funcionamento* da Assembleia Nacional é de cariz permanente, na medida em que, dada a sua posição altamente proeminente em democracia

<sup>836</sup> Cfr. os arts. 20º e ss. do RAN.

<sup>837</sup> Cfr. o art. 156º, nº 1, da CRA.

<sup>838</sup> Cfr. o art. 156º, nº 2, da CRA e o art. 57º do RAN.

<sup>839</sup> Cfr. o art. 156º, nº 3, da CRA e o art. 59º do RAN.

representativa, não se compreenderia que o seu funcionamento fosse intermitente ou sequer temporário.

A *legislatura*, que é o substantivo coletivo para o decurso do mandato parlamentar, integra cinco sessões legislativas<sup>840</sup>, que corresponde aos anos parlamentares, cada uma delas se iniciando a 15 de Outubro<sup>841</sup>.

A Assembleia Nacional, no seu *quorum*, pode funcionar só com 1/5 dos Deputados em efetividade de funções<sup>842</sup> e a *maioria geral* nas deliberações é a da “...maioria absoluta dos Deputados presentes, desde que superior a mais de metade dos Deputados em efectividade de funções...”<sup>843</sup>.

## 119. A diversidade das competências

I. As *competências* da Assembleia Nacional, que se distribuem em razão dos diversos núcleos de ação decisória que integra, são bastante diversificadas:

- *competência constitucional*: para aprovar leis de revisão constitucional;
- *competência política*: para aprovar tratados e acordos internacionais, assim como para produzir atos de fiscalização política em relação ao Governo e à Administração Pública;
- *competência legislativa*: para aprovar atos legislativos e outros atos congêneres.

Em termos sistemático-constitucionais, o texto da CRA categoriza as seguintes espécies de competências parlamentares:

- *competência organizativa*;
- *competência política e legislativa*;
- *competência de controlo e fiscalização*;
- *competência em relação a outros órgãos*.

É de apreciar cada uma delas separadamente.

<sup>840</sup> Cfr. o art. 157º, nº 1, da CRA e o art. 84º, nº 1, do RAN.

<sup>841</sup> Cfr. o art. 157º, nº 2, da CRA e o art. 84º, nº 2, do RAN.

<sup>842</sup> Cfr. o art. 158º da CRA e o art. 107º, nº 1, do RAN.

<sup>843</sup> Art. 159º da CRA e o art. 143º, nº 1, do RAN.

**II.** A *competência organizativa* – que é, na verdade, uma competência *interna corporis*, de dinamização do funcionamento parlamentar – integra a produção de atos que se relacionam com a instituição parlamentar, deles se dando a seguinte exemplificação:

- a) Legislar sobre a sua organização interna;
- b) Eleger, por maioria absoluta dos Deputados presentes, o seu Presidente, os Vice-Presidentes e os Secretários de Mesa;
- c) Constituir a Comissão Permanente, as Comissões de Trabalho Especializadas, as Comissões Eventuais e as Comissões Parlamentares de Inquérito;
- d) Exercer as demais competências conferidas pela lei orgânica e por demais legislação parlamentar<sup>844</sup>.

**III.** A *competência política e legislativa* – de longe a mais importante e numerosa, o que até aconselharia a sua cuidadosa individualização – surge conjuntamente apresentada, num extenso rol de poderes:

- a) Aprovar alterações à Constituição, nos termos da presente Constituição;
- b) Aprovar as leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Presidente da República;
- c) Conferir ao Presidente da República autorizações legislativas e apreciar, para efeitos de cessação de vigência ou modificação, os decretos legislativos presidenciais autorizados, nos termos da lei;
- d) Apreciar, para efeitos de conversão em lei ou rejeição, os decretos legislativos presidenciais provisórios;
- e) Aprovar o Orçamento Geral do Estado;
- f) Fixar e alterar a divisão político-administrativa do país, nos termos da Constituição e da lei;
- g) Conceder amnistias e perdões genéricos;
- h) Pronunciar-se sobre a possibilidade de declaração pelo Presidente da República de estado de sítio ou estado de emergência;
- i) Pronunciar-se sobre a possibilidade de declaração pelo Presidente da República de estado de guerra ou de feitura da paz;
- j) Propor ao Presidente da República a submissão a referendo de questões de relevante interesse nacional;

---

<sup>844</sup> Cfr. o art. 160º da CRA.



- k) Aprovar para ratificação e adesão os tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais que versem matéria da sua competência legislativa absoluta, bem como os tratados de participação de Angola em organizações internacionais, de retificação de fronteiras, de amizade, de cooperação, de defesa e respeitantes a assuntos militares;
- l) Aprovar a desvinculação de tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais;
- m) Promover o processo de acusação e destituição do Presidente da República, nos termos previstos nos artigos 127º e 129º da presente Constituição;
- n) Desempenhar as demais funções que lhe sejam cometidas pela Constituição e pela lei<sup>845</sup>.

**IV. A competência de controlo e fiscalização** – que em parte é também uma competência política – agrupa os poderes que o órgão parlamentar leva a cabo como contraponto ao poder administrativo segundo a teoria da separação dos poderes:

- a) Velar pela aplicação da Constituição e pela boa execução das leis;
- b) Receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas que a lei obrigar, podendo as mesmas ser acompanhadas do relatório e parecer do Tribunal de Contas, assim como de todos os elementos que se reputem necessários à sua análise, nos termos da lei;
- c) Analisar e discutir a aplicação da declaração do estado de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência;
- d) Autorizar o Executivo a contrair e a conceder empréstimos, bem como a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respetivas condições gerais, e fixar o limite máximo dos avales a conceder em cada ano ao Executivo, no quadro da aprovação do Orçamento Geral do Estado;
- e) Analisar, para efeitos de recusa de ratificação ou de alteração, os decretos legislativos presidenciais aprovados no exercício de competência legislativa autorizada<sup>846</sup>.

---

<sup>845</sup> Cfr. o art. 161º da CRA.

<sup>846</sup> Cfr. o art. 162º da CRA.

V. A *competência em relação a outros órgãos* traduz a proeminência político-institucional da Assembleia Nacional, ao mesmo tempo que surge como pilar democrático legitimador do exercício de outras funções públicas:

- a) Eleger juízes para o Tribunal Constitucional, nos termos da Constituição;
- b) Eleger juristas para os Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e do Ministério Público;
- c) Eleger o Provedor de Justiça e o Provedor de Justiça Adjunto;
- d) Eleger membros dos órgãos de administração eleitoral, nos termos da lei;
- e) Eleger os membros de outros órgãos cuja designação seja legalmente cometida à Assembleia Nacional<sup>847</sup>.

---

<sup>847</sup> Cfr. o art. 163º da CRA.

## § 27º PODER JUDICIAL

### 120. Aspetos gerais

I. De acordo com a CRA, os “...tribunais são os órgãos de soberania com competência de administrar a justiça em nome do povo”<sup>848</sup>.

Daqui se retira a orientação geral segundo a qual a administração da justiça incumbe exclusivamente aos *tribunais*, surgindo estes como uma instituição singular na organização do poder público constitucionalmente relevante<sup>849</sup>.

II. A preocupação constitucional não é específica dos tribunais e a CRA chega ao ponto de no Capítulo IV do Título IV dedicar as suas quatro secções a várias realidades do Poder Judicial em geral:

– Secção I – *Princípios gerais*

---

<sup>848</sup> Art. 174º, nº 1, da CRA.

<sup>849</sup> Quanto aos tribunais na CRA e ao poder judicial em Angola em geral, v. CARLOS FEIJÓ e LAZARINO POULSON, *A Justiça Administrativa angolana*, Luanda, 2008, pp. 15 e ss.; ANTÓNIO JOSÉ VENTURA, *Da Independência do Poder Judicial na Constituição da República de Angola*, Coimbra, 2010, pp. 83 e ss.; JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, pp. 30 e 31; AAVV, *A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola* (orgs. CONCEIÇÃO GOMES e RAUL ARAÚJO), Coimbra, 2012, pp. 103 e ss.; RAUL ARAÚJO, CONCEIÇÃO GOMES e MAYMONA KUMA FATATO, *A organização judiciária em Angola*, in AAVV, *A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola* (orgs. CONCEIÇÃO GOMES e RAUL ARAÚJO), Coimbra, 2012, pp. 19 e ss.; JOSÉ EDUARDO SAMBO, *Estratégia de Aperfeiçoamento do Sistema Judiciário da República de Angola*, in AAVV, *Ciências Policiais – trabalhos de doutoramento* (coord. de CARLOS BURITY DA SILVA), Luanda, 2013, pp. 177 e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 260 e ss.

- Secção II – *Tribunais*
- Secção III – *Ministério Público*
- Secção IV – *Instituições Essenciais à Justiça*

**III.** Há um importante conjunto de princípios que configuram o exercício do poder judicial na CRA a que importa atentar:

- *o princípio da independência dos tribunais*: “No exercício da função jurisdicional, os Tribunais são independentes e imparciais, estando apenas sujeitos à Constituição e à lei”<sup>850</sup>;
- *o princípio da colaboração com a atividade dos tribunais*: “Todas as entidades públicas e privadas têm o dever de cooperar com os tribunais na execução das suas funções, devendo praticar, nos limites da sua competência, os actos que lhes forem solicitados pelos tribunais”<sup>851</sup>;
- *o princípio da vinculatividade das decisões judiciais*: “As decisões dos tribunais são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades”<sup>852</sup>.

**IV.** Na sua configuração do poder judicial, a CRA abre a porta à *composição extrajudicial de conflitos*<sup>853</sup>, dando a entender que pode haver instâncias não jurisdicionais com essa função: os *tribunais arbitrais*.

Os tribunais arbitrais caracterizam-se por serem estruturas de composição de litígios que, não integrando o poder jurisdicional formal, exercem um poder delegado por este e assentam numa escolha voluntária quer quanto aos respetivos juízes – os árbitros – quer quanto à submissão das causas ao seu julgamento<sup>854</sup>.

<sup>850</sup> Art. 175º da CRA.

<sup>851</sup> Art. 174º, nº 3, da CRA.

<sup>852</sup> Art. 177º, nº 2, da CRA.

<sup>853</sup> Cfr. o art. 174º, nº 4, da CRA.

<sup>854</sup> Quanto aos tribunais arbitrais, bem como a respetiva configuração constitucional, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Arrendamento urbano...*, pp. 120 e ss.; MAURO MOTA VEIGA, *Direito Processual Civil*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014, pp. 435 e ss.

Os tribunais arbitrais, exatamente por via de algumas modalidades por que se podem apresentar, são de duas índoles, em função do esquema que preside à respetiva constituição<sup>855</sup>:

- *os tribunais arbitrais voluntários e os tribunais arbitrais necessários*: quando são criados pelas partes ou a sua criação é imposta por lei;
- *os tribunais arbitrais ad hoc e os tribunais arbitrais permanentes*: quando a respetiva composição se determina em razão do litígio que lhes é apresentado ou surge com uma duração indefinida.

Em 2003, foi aprovada a *Lei da Arbitragem Voluntária* (LAV), que estabeleceu um conjunto de regras disciplinadoras da organização e funcionamento dos tribunais arbitrais, diploma com 52 artigos, assim distribuídos:

- Capítulo I – *Da Convenção de Arbitragem*
- Capítulo II – *Do Tribunal*
- Capítulo III – *Do Procedimento Arbitral*
- Capítulo IV – *Do Julgamento*
- Capítulo V – *Da Impugnação da Decisão*
- Capítulo VI – *Da Execução da Decisão*
- Capítulo VII – *Da Arbitragem Internacional*
- Capítulo VIII – *Das Disposições Finais e Transitórias*

Nos termos da LAV, os tribunais arbitrais podem julgar tanto segundo o direito constituído como recorrendo à “equidade” e aos “usos e costumes”, neste caso com o acordo das partes: “As partes podem acordar na Convenção de Arbitragem ou em escrito posterior que o Tribunal Arbitral julgue segundo a equidade ou segundo usos e costumes, quer internos quer internacionais”<sup>856</sup>.

---

<sup>855</sup> Para uma panorâmica acerca da prática da resolução alternativa de litígios em Angola, v., por todos, AAVV, *O Direito por fora do Direito: as instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda* (orgs. MARIA PAULA MENESES e JÚLIO LOPES), Coimbra, 2012, pp. 15 e ss.

<sup>856</sup> Art. 24º, nº 1, da LAV.

## 121. Os Tribunais

**I.** *A organização dos tribunais é complexa em face dos múltiplos critérios possíveis para discernir as competências jurisdicionais exercidas, sendo ao mesmo tempo certo que a sua pluralidade é inevitável perante a evidência de não se poder concentrar numa única instância todo o poder jurisdicional.*

É assim que se pode observar que essa pluralidade de instâncias jurisdicionais se arruma de acordo com dois importantes critérios: o da *hierarquia* e o da *matéria*.

O texto constitucional alude simultaneamente a esses dois critérios para construir o edifício da jurisdição angolana, sendo certo, porém, que existem outros critérios relevantes para se aquilatar das competências dos tribunais<sup>857</sup>.

Tem a máxima relevância apreciar o art. 176º da CRA e que neste ponto se afigura central:

### ARTIGO 176º

#### (Sistema jurisdicional)

1. Os Tribunais superiores da República de Angola são o Tribunal Constitucional, o Tribunal Supremo, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar.

2. O sistema de organização e funcionamento dos Tribunais compreende o seguinte:

- a) Uma jurisdição comum encabeçada pelo Tribunal Supremo e integrada igualmente por Tribunais da Relação e outros Tribunais;
- b) Uma jurisdição militar encabeçada pelo Supremo Tribunal Militar e integrada igualmente por Tribunais Militares de Região.

3. Pode ser criada uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma, encabeçada por um Tribunal superior.

4. Podem igualmente ser criados tribunais marítimos.

5. É proibida a criação de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de determinadas infracções.

---

<sup>857</sup> Sobre os diversos critérios de definição da competência dos tribunais, v., por todos, JOÃO DE CASTRO MENDES, *Direito Processual Civil*, I, Lisboa, 1986, pp. 399 e ss.

II. Numa *perspetiva material*, deparamos com o seguinte elenco de jurisdições materialmente diferenciadas:

- *a jurisdição constitucional* – “Ao Tribunal Constitucional compete, em geral, administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, nos termos da Constituição e da lei”<sup>858</sup>;
- *a jurisdição comum* – “...encabeçada pelo Tribunal Supremo e integrada igualmente por Tribunais da Relação e outros Tribunais”<sup>859</sup>;
- *a jurisdição militar* – “...encabeçada pelo Supremo Tribunal Militar e integrada igualmente por Tribunais Militares de Região”<sup>860</sup>;
- *a jurisdição financeira* – “O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição”<sup>861</sup>;
- *outras jurisdições*: como os tribunais marítimos<sup>862</sup>, além de que “Pode ser criada uma jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira autónoma, encabeçada por um Tribunal superior”<sup>863</sup>.

III. De acordo com a *perspetiva hierárquica*, existem situações diferentes, de nenhuma diferenciação e de uma dupla instância de decisão judicial:

- *jurisdição única*, embora com mecanismos processuais que fazem admitir mais de um grau de decisão judicial, como sucede com parte das competências constitucionais do Tribunal Constitucional e com o Tribunal de Contas;
- *jurisdições diferenciadas*, em que os tribunais se apresentam por diferentes categorias, como sucede com os tribunais comuns (o Tribunal Supremo e outros tribunais comuns inferiores) e com os tribunais militares.

<sup>858</sup> Art. 180º, nº 1, da CRA.

<sup>859</sup> Art. 176º, nº 2, al. a), da CRA. Cfr. também a LOTS, aprovada pela L nº 13/11, de 18 de março.

<sup>860</sup> Cfr. o art. 176º, nº 2, al. b), da CRA.

<sup>861</sup> Art. 182º, nº 1, da CRA. Cfr. também a LOPTC, aprovada pela L nº 13/10, de 9 de julho.

<sup>862</sup> Cfr. o art. 176º, nº 4, da CRA.

<sup>863</sup> Art. 176º, nº 3, da CRA.

## 122. O Tribunal Constitucional

I. Uma referência especial deve ser consagrada ao Tribunal Constitucional<sup>864</sup>, que implicitamente obtém, de resto, no panorama do Poder Judicial em Angola, uma posição eminente, sendo referido em primeiro lugar no conjunto dos tribunais superiores<sup>865</sup>.

A CRA dá dele a seguinte definição: “Ao Tribunal Constitucional compete, em geral, administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, nos termos da Constituição e da lei”<sup>866</sup>.

No plano da legislação ordinária, são dois os diplomas que importa mencionar:

- a *Lei Orgânica do Tribunal Constitucional* (L n.º 2/08, de 17 de junho, alterada pela L n.º 24/10, de 3 de dezembro) (LOTIC);
- a *Lei Orgânica do Processo Constitucional* (L n.º 3/08, de 17 de junho, alterada pela L n.º 25/10, de 3 de dezembro) (LOPC).

Do ponto de vista institucional, cumpre atentar naquele primeiro diploma, com 60 artigos na sua versão original, que se distribuem por sete capítulos:

- Capítulo I – *Disposições Gerais*
- Capítulo II – *Composição do Tribunal Constitucional*
- Capítulo III – *Competência do Tribunal Constitucional*
- Capítulo IV – *O Estatuto dos Juizes*
- Capítulo V – *Organização e Funcionamento do Tribunal*
- Capítulo VI – *Regime Financeiro do Tribunal Constitucional*
- Capítulo VII – *Disposições Finais e Transitórias*

II. O Tribunal Constitucional é composto por 11 juizes conselheiros, que “...são designados para um mandato de sete anos não renovável e gozam das garantias de independência, inamovibilidade, imparcialidade e irresponsabilidade dos juizes dos restantes Tribunais”<sup>867</sup>.

---

<sup>864</sup> Sobre o Tribunal Constitucional de Angola, v. ANDRÉ THOMASHAUSEN, *O desenvolvimento...*, pp. 345 e 346; ONOFRE DOS SANTOS, *Direito Constitucional*, pp. 189 e ss.

<sup>865</sup> Cfr. o art. 176.º, n.º 1, da CRA.

<sup>866</sup> Art. 180.º, n.º 1, da CRA.

<sup>867</sup> Art. 180.º, n.º 4, da CRA.



Os juizes conselheiros do Tribunal Constitucional, escolhidos de entre juristas e magistrados, são designados segundo a seguinte orientação constitucionalmente estabelecida:

- a) Quatro juizes indicados pelo Presidente da República incluindo o Presidente do Tribunal;
- b) Quatro juizes eleitos pela Assembleia Nacional por maioria de dois terços dos Deputados em efetividade de funções, incluindo o Vice-Presidente do Tribunal;
- c) Dois juizes eleitos pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial;
- d) Um juiz selecionado por concurso público curricular, nos termos da lei<sup>868</sup>.

**III.** A organização interna do Tribunal Constitucional, segundo o estabelecido na LOTC, prevê a existência de dois órgãos colegiais e de dois órgãos singulares<sup>869</sup>:

- os órgãos colegiais são o Plenário e as Câmaras;
- os órgãos singulares são o Presidente e o Vice-Presidente.

O Tribunal Constitucional só pode deliberar com a presença da maioria dos seus membros, sendo as decisões tomadas por maioria relativa<sup>870</sup>.

O Presidente do Tribunal Constitucional tem voto de qualidade e os juizes vencidos nas votações podem lavrar o sentido do seu voto (voto de vencido)<sup>871</sup>.

**IV.** A despeito de mais adiante nos referirmos pormenorizadamente às competências do Tribunal Constitucional em matéria de fiscalização da constitucionalidade e legalidade, não deixa de ser relevante o facto de o texto constitucional ter optado por uma intensa constitucionalização das específicas competências deste alto tribunal no domínio mais envolvente da assim designada “Justiça Constitucional”, que vai para além da fiscalização da constitucionalidade, com o seguinte elenco das mesmas<sup>872</sup>:

<sup>868</sup> Cfr. o art. 180º, nº 3, da CRA e art. 11º da LOTC.

<sup>869</sup> Cfr. o art. 44º, nºs 1 e 2, da LOTC.

<sup>870</sup> Cfr. o art. 47º, nºs 1 e 2, da LOTC.

<sup>871</sup> Cfr. o art. 47º, nºs 3 e 4, da LOTC.

<sup>872</sup> Cfr. também o art. 16º da LOTC.

- a *competência de contencioso da constitucionalidade*, nela se realizando a fiscalização da constitucionalidade, sob diversas modalidades, dos atos jurídico-públicos<sup>873</sup>;
- a *competência de contencioso eleitoral*, afirmando-se na verificação da legalidade dos diversos atos eleitorais<sup>874</sup>;
- a *competência de contencioso partidário*, intervindo tanto na inscrição dos partidos como na verificação da legalidade dos seus atos eleitorais e disciplinares internos<sup>875</sup>;
- a *competência constitucional conflitual e consultiva*, na medida em que lhe cabe julgar conflitos de competências entre órgãos constitucionais e de soberania e pronunciar-se sobre a interpretação e a aplicação de normas constitucionais, a pedido do Presidente da República e da Assembleia Nacional<sup>876</sup>.

V. O estatuto dos juizes do Tribunal Constitucional integra-os na categoria de juizes conselheiros, nos mesmos termos em que a CRA fixa o estatuto dos magistrados judiciais, ressaltando da LOTC as seguintes características fundamentais:

- *independência*;
- *inamovibilidade*;
- *irresponsabilidade*;
- *incompatibilidades*<sup>877</sup>.

## 123. O Ministério Público

I. O *Ministério Público* também obtém uma referência constitucional explícita e sistematicamente autónoma, realçando-se a posição tanto da Procuradoria-Geral da República – dirigida pelo Procurador-Geral da República<sup>878</sup> – como do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público.

<sup>873</sup> Cfr. o art. 180º, nº 2, als. a), b), d) e e), da CRA.

<sup>874</sup> Cfr. o art. 180º, nº 2, al. c), da CRA.

<sup>875</sup> Cfr. o art. 180º, nº 2, al. c), da CRA.

<sup>876</sup> Cfr. o art. 16º, als. o) e n), da LOTC.

<sup>877</sup> Cfr., respetivamente, os arts. 33º, 34º, 35º e 36º da LOTC.

<sup>878</sup> Embora a este respeito se registe o equívoco de se dizer no art. 185º, nº 1, da CRA, que o “...Ministério Público é o órgão da Procuradoria-Geral da República...”, quando é

Ao Ministério Público são constitucionalmente deferidas diversas *atribuições*, uma vez que lhe compete “...representar o Estado, defender a legalidade democrática e os interesses que a lei determinar, promover o processo penal e exercer a acção penal, nos termos da lei, nomeadamente:

- a) Representar o Estado junto dos Tribunais;
- b) Exercer o patrocínio judiciário de incapazes, de menores e de ausentes;
- c) Promover o processo penal e exercer a acção penal;
- d) Defender os interesses colectivos e difusos;
- e) Promover a execução das decisões judiciais;
- f) Dirigir a fase preparatória dos processos penais, sem prejuízo da fiscalização das garantias fundamentais dos cidadãos por magistrado judicial, nos termos da lei”<sup>879</sup>.

II. A *Procuradoria-Geral da República* é especificamente referenciada no texto constitucional, dela se dizendo que “...é um organismo do Estado com a função de representação do Estado, nomeadamente no exercício da acção penal, de defesa dos direitos de outras pessoas singulares ou colectivas, de defesa da legalidade no exercício da função jurisdicional e de fiscalização da legalidade na fase de instrução preparatória dos processos e no que toca ao cumprimento das penas”<sup>880</sup>.

A *Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República e do Ministério Público* (LOPGRMP) concretiza as orientações constitucionais, aglutinando também a realidade do Ministério Público, que é definido neste ato legislativo como “...o órgão da Procuradoria-Geral da República essencial à função jurisdicional...”<sup>881</sup>.

Eis um recente diploma estruturador deste setor da justiça, com os seguintes capítulos:

- Capítulo I – *Procuradoria-Geral da República*
- Capítulo II – *Ministério Público*
- Capítulo III – *Inspeção da Procuradoria-Geral da República e do Ministério Público*

---

precisamente o contrário, sendo esta uma instância superior daquela instituição e daquele conjunto de magistrados.

<sup>879</sup> Art. 186º da CRA.

<sup>880</sup> Art. 189º, nº 1, da CRA.

<sup>881</sup> Art. 29º, primeira parte, da LOPGRMP.

- Capítulo IV – *Órgãos colegiais*
- Capítulo V – *Serviços de Apoio Instrumental e Técnico*
- Capítulo VI – *Serviços Executivos*
- Capítulo VII – *Serviços Judiciários*
- Capítulo VIII – *Procuradoria Militar*
- Capítulo IX – *Órgãos colegiais*
- Capítulo X – *Estatuto dos Magistrados do Ministério Público*
- Capítulo XI – *Disposições Finais e Transitórias*

**III.** O texto da CRA ainda refere, no âmbito da Procuradoria-Geral da República, duas instâncias:

- o *Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público*: “O Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público é o órgão superior de gestão e disciplina da Magistratura do Ministério Público, funcionando em Plenário e em Comissão Permanente”<sup>882</sup>;
- a *Procuradoria Militar*: “A Procuradoria Militar é o órgão da Procuradoria-Geral da República cuja função é o controlo e fiscalização da legalidade no seio das Forças Armadas Angolanas, da Polícia Nacional e dos órgãos de segurança e ordem interna, garantindo o estrito cumprimento das leis”<sup>883</sup>.

## 124. Magistrados Judiciais e Magistrados do Ministério Público

**I.** Os Tribunais e o Ministério Público dispõem de titulares das competências que nessas estruturas se exercem, representando importantes recursos humanos cujo estatuto se encontra conjuntamente definido pelo *Estatuto dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público*, aprovado pela L n.º 7/94, de 29 de abril (EMJMP)<sup>884</sup>.

É um longo diploma legislativo com disposições comuns a ambas as magistraturas, mas igualmente contendo regras exclusivas de cada uma delas, dada a respetiva diferença de natureza e de competências constitucionais:

<sup>882</sup> Art. 190.º, n.º 1, da CRA.

<sup>883</sup> Art. 191.º, n.º 1, da CRA.

<sup>884</sup> Sobre os magistrados judiciais, v. RAUL ARAÚJO, PAULA FERNANDO e CONCEIÇÃO GOMES, *As profissões forenses: caracterização...*, pp. 48 e ss.

- Capítulo I – *Disposições gerais*
- Capítulo II – *Dos Conselhos Superiores das Magistraturas*
- Capítulo III – *Das incompatibilidades, deveres e direitos*
- Capítulo IV – *Do provimento da Magistratura*
- Capítulo V – *Avaliação do mérito profissional*
- Capítulo VI – *Da antiguidade*
- Capítulo VII – *Do regime disciplinar dos Magistrados*
- Capítulo VIII – *Inquéritos e sindicâncias*
- Capítulo IX – *Da Inspeção Judicial*
- Capítulo X – *Da Inspeção do Ministério Público*

II. Devido à sua importância no funcionamento da justiça, a CRA igualmente confere um tratamento desenvolvido à matéria do *estatuto dos juízes*, a qual se estriba nos seguintes princípios, igualmente espelhados naquela legislação ordinária:

- *o princípio da independência dos magistrados*: “Os juízes são independentes no exercício das suas funções e apenas devem obediência à Constituição e à lei”<sup>885</sup>;
- *o princípio da inamovibilidade*: “Os juízes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, promovidos, suspensos, reformados ou demitidos senão nos termos da Constituição e da lei”<sup>886</sup>;
- *o princípio da irresponsabilidade*: “Os juízes não são responsáveis pelas decisões que proferem no exercício das suas funções, salvo as restrições impostas por lei”<sup>887</sup>.

III. Os juízes estão sujeitos a diversas situações funcionais, ativas e passivas:

- *ativas*, no conjunto de direitos de que dispõem, desde o vencimento às garantias de inviolabilidade;
- *passivas*, no conjunto de deveres a que se submetem, bem expresso nos seus impedimentos de acumulação de outras funções ou de exercício de atividade política, assinalando-se, a este propósito, a importante regra segundo a qual “Os juízes em exercício de funções não

<sup>885</sup> Art. 179º, nº 1, da CRA.

<sup>886</sup> Art. 179º, nº 2, da CRA.

<sup>887</sup> Art. 179º, nº 3, da CRA.

podem exercer qualquer outra função pública ou privada, excepto as de docência e de investigação científica de natureza jurídica”<sup>888</sup>.

IV. A gestão das carreiras dos magistrados judiciais, bem como a sua colocação na titularidade dos juízos, pertence ao *Conselho Superior da Magistratura Judicial*, com competências<sup>889</sup>:

- *representativas*: na representação da magistratura judicial perante outras entidades e principalmente perante o Governo;
- *administrativas*: na colocação dos juízes, e na respetiva notação e promoção profissional;
- *disciplinares*: na aplicação do poder disciplinar nos casos de responsabilidade disciplinar<sup>890</sup>.

V. O *estatuto* dos magistrados do Ministério Público está também constitucionalmente definido em termos paralelos ao dos magistrados judiciais, ainda que com menor densidade regulativa, tendo competência na respetiva gestão o *Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público*<sup>891</sup>.

No entanto, a magistratura do Ministério Público também tem regras diversas das que se aplicam aos magistrados judiciais:

- o *princípio da autonomia*: “A autonomia do Ministério Público caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objectividade”<sup>892</sup>.
- o *princípio da responsabilidade e da hierarquia*: “Os magistrados do Ministério Público são responsáveis e hierarquicamente subordinados, nos termos da lei”<sup>893</sup>.

## 125. Instituições essenciais à Justiça

I. O texto da CRA, na pegada da CB e da CTL, numa importante inovação no espaço do Direito Constitucional de Língua Portuguesa, dedica

<sup>888</sup> Art. 179º, nº 5, da CRA.

<sup>889</sup> Cfr. o art. 184º da CRA.

<sup>890</sup> Cfr. a *Lei do Conselho Superior da Magistratura Judicial* (LCSMJ), aprovada pela L nº 14/11, de 18 de março.

<sup>891</sup> Cfr. a *Lei do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público* (LCSMMP), aprovada pela L nº 15/11, de 18 de março.

<sup>892</sup> Art. 185º, nº 2, da CRA.

<sup>893</sup> Art. 185º, nº 3, da CRA.

um conjunto de disposições constitucionais essenciais à Justiça, nelas se evidenciando quatro instituições:

- o *Provedor de Justiça*;
- a *Advocacia*;
- a *Defesa Pública*; e
- os *Julgados de Paz*.

Ainda que assumindo natureza distinta, desde logo na sua configuração pública e privada, estas instituições têm em comum o não disporem de poder judicial, embora com este colaborem por distintas formas, sendo a sua participação muito relevante para o seu melhor desempenho.

Tendo já sido feita uma referência ao Provedor de Justiça no tocante à tutela geral dos direitos fundamentais, cumpre agora sublinhar o regime jurídico-constitucional cometido às outas três instituições.

**II.** O exercício da *advocacia* é assumido com relevância constitucional no plano da realização da Justiça, dizendo-se no texto da CRA que “A advocacia é uma instituição essencial à administração da justiça”<sup>894</sup>.

A este tom meramente proclamatório o texto da CRA acrescenta algo mais específico que individualiza os atos da advocacia, assim dando um impulso para a legislação ordinária regular o campo reservado da sua intervenção: “O Advogado é um servidor da Justiça e do Direito, competindo-lhe praticar em todo o território nacional actos profissionais de consultoria e representação jurídicas, bem como exercer o patrocínio judiciário, nos termos da lei”<sup>895</sup>.

O Direito Ordinário estabeleceu a LA, destinada a regular os termos do exercício desta atividade, num diploma com 20 artigos, assim sistematizados:

- Capítulo I – *Do exercício da advocacia*
- Capítulo II – *Do exercício do patrocínio*
- Capítulo III – *Da Ordem dos Advogados*
- Capítulo IV – *Disposições finais e transitórias*

O que mais se evidencia na LA é a definição do conteúdo da advocacia, que inclui:

<sup>894</sup> Art. 193º, nº 1, da CRA.

<sup>895</sup> Art. 193º, nº 2, da CRA.

- “a) o exercício regular do mandato e do patrocínio judiciário;
- b) a prestação de assistência jurídica, sob todas as formas permitidas, às pessoas e entidades que a solicitarem;
- c) a representação, dentro dos limites e com as restrições da lei, das pessoas que a solicitarem e a defesa, perante qualquer entidade, pública ou privada, dos respetivos interesses”<sup>896</sup>.

No plano institucional, a CRA constitucionaliza a Ordem dos Advogados<sup>897</sup> nas suas funções de regulação da atividade de advocacia e na intervenção disciplinar respetiva<sup>898</sup>. “Compete à Ordem dos Advogados a regulação do acesso à advocacia, bem como a disciplina do seu exercício e do patrocínio forense, nos termos da lei e do seu estatuto”<sup>899</sup>.

Mas também é constitucionalmente deferido à Ordem dos Advogados uma importante colaboração com o Estado no acesso ao Direito e à Justiça: “Compete à Ordem dos Advogados a assistência jurídica, o acesso ao direito e o patrocínio forense em todos os graus de jurisdição”<sup>900</sup>.

O texto constitucional angolano ainda define um estatuto geral de garantias para o exercício da profissão de advogado: “Nos actos e manifestações processuais forenses necessários ao exercício da sua actividade, os Advogados gozam de imunidades, nos limites consagrados na lei”<sup>901</sup>.

Este estatuto de garantias do advogado tem ainda duas especificações:

- *inviolabilidade dos documentos profissionais*: “É garantida a inviolabilidade dos documentos respeitantes ao exercício da profissão, nos limites previstos na lei, apenas sendo admissíveis buscas, apreensões, arrolamentos e diligências semelhantes ordenados por decisão judicial e efectuadas na presença do magistrado competente, do Advogado e de representante da Ordem dos Advogados, quando esteja

<sup>896</sup> Art. 2º da LA.

<sup>897</sup> Que foi instituída pelo D nº 28/96, de 13 de setembro, que aprovou o *Estatuto da Ordem dos Advogados*.

<sup>898</sup> Sobre a Ordem dos Advogados e os Advogados, v. MANUEL GONÇALVES, *Advocacia, sociedade e democracia – Ordem dos Advogados: natureza e função social*, in ROAA, Luanda, Ano I, nº 1 de 1998, pp. 199 e ss.; CARLOS TEIXEIRA, *O ensino do Direito...*, pp. 255 e ss.

<sup>899</sup> Art. 193º, nº 3, da CRA.

<sup>900</sup> Art. 195º, nº 1, da CRA.

<sup>901</sup> Art. 194º, nº 1, da CRA.



em causa a prática de facto ilícito punível com prisão superior a dois anos e cujos indícios imputem ao Advogado a sua prática”<sup>902</sup>;

- *inviolabilidade das comunicações profissionais*: “Os Advogados têm o direito de comunicar pessoal e reservadamente com os seus patrocinados, mesmo que estes se encontrem presos ou detidos em estabelecimentos civis ou militares”<sup>903</sup>.

**III.** A *Defesa Pública* traduz a assunção pelo Estado “...às pessoas com insuficiência de meios financeiros, (de) mecanismos de defesa pública com vista à assistência jurídica e ao patrocínio forense oficioso, a todos os níveis”<sup>904</sup>.

Trata-se de um sistema de natureza pública, através do qual um corpo de defensores públicos realiza um conjunto de tarefas em duas importantes amplitudes, que depois serão concretizadas pela legislação ordinária:

- *amplitude no tipo de apoio*: informação jurídica e patrocínio forense;
- *amplitude na jurisdição em causa*: todas as ações, como as cíveis e as criminais.

**IV.** Os *Julgados de Paz* são definidos como “...a resolução de conflitos sociais menores...”<sup>905</sup> e a sua inserção sistemática nesta secção das “Instituições Essenciais à Justiça” permite logo concluir que não se pretende que os mesmos integrem a categoria dos tribunais.

Isso não quer dizer, contudo, que não sejam eficazes instrumentos de resolução de litígios, nos termos em que tal vier a ser regulado por legislação ordinária<sup>906</sup>, avultando os litígios de natureza cível de baixo valor económico.

---

<sup>902</sup> Art. 194º, nº 2, da CRA.

<sup>903</sup> Art. 194º, nº 3, da CRA.

<sup>904</sup> Art. 196º, nº 1, da CRA.

<sup>905</sup> Art. 197º, nº 1, da CRA.

<sup>906</sup> Para a qual remete o art. 197º, nº 2, da CRA.

## § 28º FUNÇÕES E ATOS JURÍDICO-PÚBLICOS

### 126. O quadro geral das funções e dos atos jurídico-públicos

**I.** A estrutura do poder público, além dos órgãos que expressam a vontade das respetivas entidades, o Estado e outras pessoas coletivas públicas, inclui os *atos jurídico-públicos*, que traduzem a concretização prática dessa vontade, assim ela se tornando juridicamente relevante.

*Os atos jurídico-públicos são a expressão concreta das funções jurídico-públicas, as quais designam as atividades que os órgãos públicos desenvolvem, dentro de um complexo de características mais vastas, sendo vários os atos que explicitam uma mesma função jurídico-pública*<sup>907</sup>.

Só que não parece ser possível dividir, antes se devendo unir, a definição de cada função jurídico-pública com as modalidades diferenciadas de atos jurídico-públicos que pertencem a cada uma delas.

**II.** Como a evolução do Estado Constitucional mostrou, o quadro atual das funções jurídico-públicas, o mesmo igualmente acontecendo com os correspondentes atos jurídico-públicos, é substancialmente diverso daquele que foi idealizado por JOHN LOCKE e CHARLES DE MONTESQUIEU e logo a seguir posto em prática nos textos constitucionais do século XIX.

As mudanças que ocorreram na passagem do século XIX ao século XX assentaram em muitas causas, tendo por resultado a multiplicação das funções jurídico-públicas, ao mesmo tempo que se esbateram as separações outrora rígidas entre elas.

---

<sup>907</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1216 e ss.

III. Contudo, não obstante essas mudanças, a divisão funcional corrigida ainda permanece válida, sendo de indicar quatro critérios de diferenciação<sup>908</sup>:

- *o critério material*: que atende ao conteúdo e respetivos efeitos, assim como aos objetivos a alcançar com o seu exercício;
- *o critério formal*: que atende à forma e ao procedimento adotados na sua formação e extrinsecação;
- *o critério orgânico*: que atende ao órgão respetivo, bem como ao modo de designação dos seus titulares;
- *o critério hierárquico*: que atende à posição tomada no escalonamento da Ordem Jurídica.

IV. Do nosso ponto de vista, a explanação das funções e dos atos jurídico-públicos afeiçoa-se ao seguinte quadro<sup>909</sup>:

- *a função constitucional e os atos constitucionais*;
- *a função legislativa e os atos legislativos*;
- *a função política e os atos políticos*;
- *a função administrativa e os atos administrativos*;
- *a função jurisdicional e os atos jurisdicionais*.

V. Os atos jurídico-públicos, que se inserem numa dada função jurídico-pública, são manifestações da vontade funcional da pessoa coletiva que através do respetivo órgão a produz com base num conjunto próprio de características.

Os atos jurídico-públicos contêm uma *estrutura específica*, na qual sobressaem, da perspetiva da sua relevância para o Direito Constitucional, diversas dimensões<sup>910</sup>:

- *os pressupostos*: significam a necessidade de se encontrarem reunidas certas condições para a sua promanação;
- *os elementos*: significam as peças que são constitutivas dos atos jurídico-públicos, sendo-lhes essenciais;

<sup>908</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 247 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 149 e 150; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 7 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 1217.

<sup>909</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 1219.

<sup>910</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1219 e 1220.

- *os requisitos*: significam o grau de conformidade que cada ato jurídico-público deve ostentar em relação ao respetivo padrão de exigência, constitucional e legal.

**VI.** Os *elementos* dos atos jurídico-públicos são os mais importantes na identificação da sua estrutura constitutiva, sendo de elencar as seguintes categorias, na senda da construção geral relativa aos atos jurídicos que aqui faz sentido retomar<sup>911</sup>:

- *os elementos subjetivos*: a *vontade* do órgão autor do ato, que o imputa à respetiva pessoa coletiva;
- *os elementos objetivos*: o *objeto* e o *conteúdo* do ato, este corporizando os efeitos que naquele se projetam;
- *os elementos formais*: a *forma* de exteriorização do ato e o *procedimento* adotado na sua elaboração;
- *os elementos funcionais*: o *objetivo* a prosseguir, bem como a *motivação* concreta da celebração do ato.

**VII.** Os *pressupostos* dos atos jurídico-públicos representam as condições prévias que importa dar por verificadas para que o ato se possa formar:

- o *pressuposto subjetivo* do órgão autor do ato, uma vez que a vontade que nele se expressa tem uma autoria; e
- o *pressuposto objetivo* da competência para a prática do ato, condição indispensável para que o ato seja validamente produzido.

## 127. A função constitucional e os atos constitucionais

**I.** A *função constitucional* é a função mais importante porque corresponde, na sua radicalidade, ao poder constituinte, que é inerente – e que também o qualifica – ao Estado na sua veste de entidade dotada de poder público máximo, ou seja, um poder soberano na Ordem Interna<sup>912</sup>.

<sup>911</sup> Sobre a estrutura dos atos jurídico-públicos em geral, v. MIGUEL GALVÃO TELES, *Direito Constitucional – sumários desenvolvidos*, 1ª ed., Lisboa, 1970, pp. 71 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *O valor...*, I, pp. 105 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O valor positivo do ato inconstitucional*, Lisboa, 1992, pp. 17 e ss., e *Manual...*, II, p. 1220; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 96 e ss.

<sup>912</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1223 e 1224.

Do ponto de vista material, traduz uma ordenação normativa da Ordem Jurídica global, com propósitos de durabilidade, de acordo com a amplitude própria do poder constituinte que lhe subjaz, sendo em democracia fundado numa legitimidade democrática, representativa ou direta.

Só que nem sempre a função constitucional espelha a produção do poder constituinte, podendo apresentar-se num modo menos drástico, em perspectiva complementar em relação àquele poder público, numa configuração de poder já constituído e por aquele balizado.

**II.** Esta diferença igualmente se espelha nos *atos constitucionais* que formalizam a função constitucional, apresentando-se pelo menos com três diferentes intensidades:

- os *atos constituintes*, como são as Constituições, atos primários de fundação da Ordem Jurídica Positiva, assim como por vezes do próprio Estado, dos quais derivam todos os restantes atos jurídico-públicos;
- as *leis de revisão constitucional*, como atos legislativos de valor constitucional, subordinados à primariedade da Constituição, mas que podem modificar, suprimir e acrescentar preceitos secundários nela insertos, ainda que se lhe subordinem nos seus aspetos essenciais;
- as *declarações do estado de exceção constitucional*, que são atos jurídico-públicos editados no condicionalismo do estado de exceção constitucional, com uma feição temporária, mas que bloqueiam ou alteram uma parcela significativa da Constituição, com o precípua objetivo de restaurar a normalidade constitucional.

**III.** A importância do estado de exceção constitucional, na perspetiva do poder de exceção que lhe subjaz, pressupõe a sua melhor caracterização como realidade relevante no plano das funções constitucionais públicas<sup>913</sup>.

É, por um lado, um poder do Estado que se define como sendo um poder constituído, ao cumprir, escrupulosamente, o figurino da respetiva densificação constante do texto constitucional, na veste de emanação do respetivo poder constituinte, apenas transformando a Ordem Constitucional nessa exata medida. Do abuso deste poder para lá daqueles limites resulta o desvirtuamento da sua natureza. O exercício do poder de exceção jamais se pode reconduzir à manifestação do poder constituinte porque não

---

<sup>913</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1436 e ss.

só se situa, no plano do regime, num quadro constitucional previamente traçado, mesmo nos casos mais sérios de ampla transformação da Ordem Constitucional, como existem sempre limites – materiais e organizatórios – que impedem que o fundamento desse poder deixe de ser a própria Constituição.

É, por outro lado, um poder do Estado que muito dificilmente se equipara às suas funções clássicas, que se organizaram sem ter presente a categoria da Constituição, tendo que ver apenas com o plano das funções constituídas permanentes. Movendo-se no texto constitucional que as conforma, é de diferente intensidade o poder de alteração da Ordem Jurídica que se lhes reconhece em comparação com a eficácia constitucional que se atribui ao poder de exceção, de intensidade e gravidade muito superiores.

## 128. A função legislativa e os atos legislativos

**I.** A *função legislativa*, não sendo a mais alta função jurídico-pública, é provavelmente a mais sedimentada de todas, dando conta da preocupação quotidiana pela ordenação do Estado e da Sociedade<sup>914</sup>.

A função legislativa tem tido, regra geral, uma consistência normativa, ocupando-se da definição do interesse geral, a partir de órgãos político-democráticos, direta ou indiretamente.

A passagem ao Estado Social e ao Estado Pós-Social relativizou esta característica, não sendo raro o aparecimento de atos legislativos sem teor normativo.

**II.** A expressão da função legislativa surge nos atos legislativos, com uma forma de ato legislativo, sendo possível que isso suceda em dois casos distintos na CRA:

- as *leis orgânicas, as leis de bases, as leis e as leis de autorização legislativa*: da competência da Assembleia Nacional, apresentando-se como a categoria residual da função legislativa parlamentar, se bem que haja zonas de exclusiva legiferação parlamentar;
- os *decretos legislativos presidenciais e os decretos legislativos presidenciais provisórios*: da competência do Presidente da República, manifes-

---

<sup>914</sup> Cfr. ADÃO DE ALMEIDA, *Autorizações legislativas e controlo...*, pp. 140 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1225 e 1226.

tando-se nos domínios que lhe são reservados ou nas situações de necessidade legislativa.

## 129. A função política e os atos políticos

I. A *função política* designa, de uma forma lateral, a atividade jurídico-pública que se prende com a definição do interesse geral, nos casos em que a mesma não possa ser desempenhada pelas outras funções e atos jurídico-públicos<sup>915</sup>.

Do ponto de vista material, do mesmo modo a função política se associa à definição do interesse geral, protagonizada pelos principais órgãos públicos dotados de legitimidade democrática, ao mesmo tempo que se rejeita a forma de ato legislativo.

A função política, não tendo pertencido ao núcleo doutrinário essencial da separação de poderes, foi posteriormente acrescentada, mas tem vindo a desenvolver-se em diversas direções, nela avultando inúmeras preocupações, como a do controlo do poder público.

II. A manifestação da função política afere-se pela existência de uma gama muito diversificada de *atos políticos*<sup>916</sup>:

- *os atos eleitorais*: as eleições expressam uma vontade do colégio eleitoral quanto à designação de pessoas para a titularidade dos cargos postos a votação popular, num caso em que o povo é autor de um ato jurídico-público;
- *os atos referendários*: os referendos igualmente expressam a vontade do conjunto de cidadãos, desta feita sobre questões que são colocadas à sua decisão vinculativa;
- *os atos internacionais*: as convenções internacionais, tratados e acordos, assim como outras fontes e atos de Direito Internacional Público, que se integram no Ordenamento Jurídico;

<sup>915</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1226 e ss.

<sup>916</sup> Sobre os atos políticos em geral, v. MIGUEL GALVÃO TELES, *Direito Constitucional...*, pp. 73 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *O valor...*, I, pp. 298 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, IV, Lisboa, 1989, pp. 156 e ss.; CRISTINA M. M. QUEIROZ, *Os atos políticos...*, pp. 107 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O valor positivo...*, pp. 39 e ss., e *Manual...*, II, p. 1226; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 27 e ss.

- *os atos governativos*: significam uma multidão de atos que dizem respeito à dinamização do sistema de governo, como as moções parlamentares, os atos de nomeação, demissão e dissolução, para além de outros atos de cunho normativo, mas sem forma legislativa.

### 130. A função administrativa e os atos administrativos

I. A *função administrativa* representa uma atividade pública de natureza secundária, que se relaciona com a satisfação das necessidades coletivas do Estado-Sociedade<sup>917</sup>.

A função administrativa prende-se com um segundo nível da definição do interesse público, da responsabilidade de organismos administrativos, que não são, como tendência geral, democraticamente legitimados.

Esta função jurídico-pública tem a inegável vantagem da maior proximidade aos cidadãos, que através dela veem a satisfação das suas necessidades coletivas, assim como a resolução dos problemas que à governação pública cabe.

II. A *função administrativa* concretiza-se pela produção dos atos administrativos, os quais podem ser exemplificados do seguinte modo:

- *os regulamentos administrativos*: representam a vontade de estabelecer uma ordenação normativa a respeito da organização e funcionamento das instituições administrativas, ou sobre um domínio específico da atividade dos administrados, com carácter permanente e geral;
- *os atos administrativos*: são decisões concretas e individuais tomadas pela Administração Pública, em aplicação das leis e dos regulamentos administrativos, e que definem a situação jurídica dos administrados;
- *os contratos administrativos*: são acordos de vontade entre duas ou mais partes, articulando direitos e deveres dos contratantes na prossecução do interesse público, definidos no âmbito da atuação da Administração Pública.

---

<sup>917</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1229 e ss.



### 131. A função jurisdicional e os atos jurisdicionais

I. A *função jurisdicional* completa o arco das funções jurídico-públicas e designa a aplicação do Direito previamente definido, a partir de órgãos dotados de independência e de imparcialidade, resolvendo os litígios que são levados à sua decisão<sup>918</sup>.

Nem sempre a função jurisdicional compete aos órgãos judiciais, como se pode entrever da possibilidade de os tribunais arbitrais agirem como organismos jurisdicionais, ainda que não integrados na função judicial pública.

Por outro lado, o desempenho da função jurisdicional não é só aplicativa ou não normativa: pode haver casos de criação e de normatividade jurisdicional.

II. Os *atos jurisdicionais* são suscetíveis de diversas modalidades, tal o leque de possibilidades para o respetivo exercício<sup>919</sup>:

- *as decisões finais e os despachos interlocutórios*: decisões finais porque põem fim ao litígio em cada tribunal e decisões interlocutórias no caso de serem decisões tomadas no seio da tramitação processual;
- *as sentenças e os acórdãos judiciais*: aqueles são os atos finais tomados pelos tribunais singulares, quando têm um único juiz como titular, ao passo que estes são os atos finais tomados pelos tribunais coletivos, quando têm uma pluralidade de juizes na respetiva titularidade.

<sup>918</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 1231.

<sup>919</sup> Sobre os atos jurisdicionais em geral, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *O valor...*, I, pp. 316 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O valor positivo...*, pp. 41 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 29 e ss.

## § 29º A FUNÇÃO LEGISLATIVA E OS ATOS LEGISLATIVOS EM ESPECIAL

### 132. A função legislativa

I. No exercício do poder público que está atribuído ao Estado, bem como às demais entidades que eventualmente possam partilhar a mesma função do Estado, sobressai, pela sua importância, a *função legislativa*, a qual se pode definir sob quatro perspectivas<sup>920</sup>:

- *no plano material*: a função legislativa expressa a definição de grandes opções da comunidade e do Estado, numa ampla descoberta do interesse geral;
- *no plano formal*: a função legislativa exerce-se com plena liberdade de opção, respeitando as características típicas do pluralismo e da publicidade que lhe são inerentes;
- *no plano orgânico*: a função legislativa é diretamente dependente do povo na perspectiva da sua legitimação democrática;
- *no plano hierárquico*: a função legislativa é localizada logo abaixo da função constitucional, exprimindo a ordenação conjuntural da sociedade.

II. Porém, falar da função legislativa só se percebe integralmente quando ela surge confrontada com as outras funções do Estado, delas se diferenciando<sup>921</sup>:

---

<sup>920</sup> Cfr. JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito...*, pp. 285 e ss.; ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE, *Curso...*, I, pp. 221 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 133 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 1247.

<sup>921</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 1247.

- *a função constitucional*, por intermédio da qual se estrutura o estalão supremo da Ordem Jurídica, quer originariamente na produção de uma nova Constituição, quer supervenientemente quando ocorram intervenções posteriores que a alterem;
- *a função política*, sendo esta bastante próxima da função legislativa, mas dela se separando por não originar atos com forma de lei e por normalmente não oferecer conteúdo normativo, relacionando-se com a dinâmica interna do sistema político;
- *a função administrativa*, que traduz a definição do interesse público mais específico das pessoas, na satisfação das suas necessidades materiais essenciais, de segurança, cultura e bem-estar, ora pela produção de atos jurídico-normativos, ora pela produção de atos jurídicos não normativos, ora pela produção de atos materiais;
- *a função jurisdicional*, que se caracteriza pela aplicação do Direito, numa ótica de composição de litígios e segundo uma lógica de independência da judicatura relativamente a outros órgãos.

III. Dando-se conta da importância da função legislativa e dos atos legislativos, a CRA fez rodear o desempenho legislativo de alguns importantes atributos, de que cumpre neste momento evidenciar o princípio da competência, o princípio da tipicidade e o princípio da vinculação funcional<sup>922</sup>.

O *princípio da competência* diz-nos que os órgãos em certo momento competentes para a emissão de atos legislativos não o podem deixar de ser por simples vontade sua, ou através de um mecanismo de delegação. As alterações de competência têm de estar previstas constitucionalmente e não são permitidas vicissitudes de competência fora dessas condições<sup>923</sup>.

O *princípio da tipicidade*, que se refere às formas de lei, fixa a necessidade de se conferir força legal apenas aos atos que, como tal, são constitucionalmente considerados, nunca podendo qualquer outro ato, para si próprio ou para terceiro, arrogar-se de possuir uma eficácia jurídica diversa daquela definida pela CRA para tal tipo de ato jurídico-público<sup>924</sup>.

O *princípio da vinculação funcional* implica que, apesar do igual posicionamento hierárquico, certos atos legislativos poderão prevalecer sobre outros

<sup>922</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1247 e 1248.

<sup>923</sup> Cfr. o art. 105º, nº 2, da CRA.

<sup>924</sup> Cfr. o art. 166º da CRA.

em razão da especial função que desempenham, não podendo ser revogados sem que o ato revogando os substitua nessa mesma função ordenadora.

**IV.** *Uma das principais questões que tem acompanhado a caracterização da função legislativa é saber se os respetivos atos devem necessariamente possuir normatividade ou se, pelo contrário, são admissíveis manifestações legislativas não normativas, como as leis-medida*<sup>925</sup>.

Eis a questão da distinção entre a lei em sentido formal e a lei em sentido material, que remonta à construção que PAUL LABAND elaborou para solucionar a crise orçamental prussiana entre 1860 a 1866, defendendo que o sentido material de lei continha um conteúdo de regra de Direito, ao passo que a lei formal apenas se definiria pela dimensão orgânico-procedimental<sup>926</sup>.

Qualquer resposta cabal só pode ser dada depois da análise cuidadosa dos elementos de Direito Constitucional Positivo Angolano que sejam disponibilizados. Após essa leitura, conclui-se que são vários os índices que apontam para, em certos usos da legislação, ela dever ser normativa, cumprindo frisar o mais importante de todos: a restrição de direitos, liberdades e garantias, que se realiza por ato legislativo, exigindo-se que o mesmo revista “...caráter geral e abstracto...”<sup>927</sup>.

Exemplo que também pode ser invocado é o da legislação penal, para a qual são várias as exigências de generalidade que a CRA implicitamente impõe<sup>928</sup>.

*Quedam-se por aqui as indicações seguras, pelo que não se pode erigir a normatividade a característica geral dos atos legislativos.* As leis-medida são, assim, legítimas, mas na condição de os respetivos efeitos individuais e concretos não questionarem os princípios constitucionais aplicáveis, sobretudo o da igualdade, embora este problema não lhes seja específico, a tal exame se sujeitando toda e qualquer manifestação de poder público infraconstitucional.

---

<sup>925</sup> Quanto a este problema em geral, v. JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 148 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 717 e ss.; RAQUEL BARRADAS DE FREITAS, *Lei-medida ou a delimitação do conceito de lei – breve estudo sobre a configuração do problema da lei no ordenamento jurídico português*, in AAVV, *Estudos de Direito Público* (coord. de JOÃO CAUPERS e JORGE BACELAR GOUVEIA), Lisboa, 2005, pp. 141 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1248 e 1249.

<sup>926</sup> Cfr. TIAGO DUARTE, *A Lei por detrás do Orçamento*, Lisboa, 2004, pp. 21 e ss.

<sup>927</sup> Art. 57º, nº 2, primeira parte, da CRA.

<sup>928</sup> Cfr. os arts. 65º e ss. da CRA.

**V. Outro dos problemas fundamentais na definição da função legislativa refere-se à existência ou não de uma separação material frente às outras funções jurídico-públicas, principalmente a função administrativa.**

Por outras palavras: pergunta-se se há uma reserva material das diversas funções jurídico-públicas, num debate que se tem essencialmente centrado entre a função legislativa e a função administrativa<sup>929</sup>.

Em certas matérias, o texto constitucional procede a uma caracterização material da função legislativa e da função administrativa, indexando atos com esta designação a certas disciplinas jurídicas que importa fazer, sendo de referir dois casos, um na especialidade e o outro na generalidade:

- *na especialidade*, está a restrição legislativa de direitos, liberdades e garantias, pois que se sabe que esta disciplina jurídica restritiva implica a intervenção legislativa;
- *na generalidade*, nos casos de reserva de competência legislativa parlamentar, também implicitamente se impõe uma reserva de ato legislativo, devendo essas matérias ser disciplinadas por um ato com aquela natureza.

No mais, contudo, não se assinalam quaisquer linhas materiais diferenciadoras entre a função legislativa e a função administrativa: *de um modo geral, e à exceção daquelas reservas enunciadas, em domínios mais ou menos amplos, não há uma reserva geral material da função legislativa.*

Por outra parte, a reserva da função administrativa não é nunca como tal admitida no plano constitucional, embora se assinale que a função administrativa beneficia, no plano material, da proteção que é dada pela racionalidade da separação de poderes, bem como por estar dependente do princípio da legalidade.

### 133. A reserva de lei e a competência legislativa

**I. A reserva de lei** implica uma específica colocação dos atos legislativos nos diversos lugares possíveis da constelação de atos jurídico-públicos<sup>930</sup>.

<sup>929</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1249 e 1250.

<sup>930</sup> Sobre a reserva de lei em geral, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 656 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1250 e 1251; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 724 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 196 e ss.

O sentido fundamental da consagração da reserva de lei acarreta a abolição de outras modalidades de atos jurídico-públicos para levar a cabo a disciplina jurídico-normativa que se pretende: *se há reserva de lei, num dado assunto, não há lugar à intervenção de atos jurídico-públicos de outra natureza.*

Consequentemente, a adoção da reserva de lei para certo regime jurídico elimina a possibilidade de esse mesmo regime jurídico ser normativamente versado pelo recurso a outras instâncias normativas, incluídas noutras funções jurídico-públicas.

Neste contexto, a vertente mais impressiva da reserva de lei é a da sua relação com os atos da função administrativa, mais exatamente, os regulamentos administrativos.

**II.** A reserva de lei pode igualmente operar dentro dos específicos atos legislativos que o sistema constitucional concebe, destrinça tanto mais importante quanto mais pluralista for a constelação de atos legislativos admitida, aparecendo neste caso *a reserva de lei como uma reserva de certas leis ou de certos atos legislativos.*

Daí que a reserva de lei, na Teoria do Direito Constitucional, se subdivide noutras tantas modalidades possíveis, conforme os critérios operativos para gizar as suas mais importantes contraposições:

- *reserva de Constituição e reserva de lei;*
- *reserva de lei total e reserva de lei parcial;*
- *reserva de lei nacional e reserva de lei não nacional; e*
- *reserva de lei parlamentar e reserva de lei governamental.*

**III.** Dentro da distribuição orgânico-funcional que a CRA desenhou, interessa averiguar os termos por que aquele texto constitucional levou a cabo a distribuição da *competência legislativa*, sendo certo que já se percebeu que os atos legislativos não derivam de um único órgão jurídico-público.

A *competência legislativa* designa a possibilidade de os órgãos públicos poderem emitir atos legislativos, ao abrigo da função legislativa que são chamados a partilhar<sup>931</sup>.

---

<sup>931</sup> Quanto à competência legislativa em geral, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O Código do Trabalho...*, pp. 46 e ss., *Arrendamento Urbano...*, pp. 31 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1251 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 154 e ss.; RITA CALÇADA PIRES, *Da supremacia funcional da lei parlamentar – contributo para a sistematização da Teoria Geral da Lei no sistema de fontes do*

IV. São vários os critérios que permitem identificar as diferentes modalidades de competência legislativa, tal como elas se apresentam relevantes no Direito Constitucional Angolano:

- o critério da titularidade pelo órgão a quem é atribuída: *competência legislativa parlamentar e competência legislativa presidencial*, conforme o órgão seja a Assembleia Nacional ou o Presidente da República;
- o critério da atribuição exclusiva ou concorrente: *competência legislativa exclusiva, competência legislativa delegável e competência legislativa concorrente*, conforme seja apenas o seu titular a desenvolvê-la, possa permitir que outro órgão, por sua decisão, a exerça ou esteja em condomínio com outros órgãos;
- o critério da definição constitucional por alusão ao órgão que a titula: *competência legislativa genérica, competência legislativa específica e competência legislativa residual*, conforme a competência seja definida com recurso a conceitos gerais, seja definida em razão de certos assuntos tipificados ou seja atribuída no caso de certo assunto não pertencer, daquela perspetiva, a outro órgão;
- o critério da intensidade da sua expressão: *competência legislativa total, competência legislativa geral, competência legislativa principal e competência legislativa quadro*, conforme inclua tudo aquilo que se refere à matéria abrangida, se insira no âmbito da definição de um regime geral, apenas respeite às bases de um regime jurídico ou compreenda a produção de leis-quadro;
- o critério do circunstancialismo da produção: *competência legislativa ordinária e competência legislativa extraordinária*, conforme se exerça no normal quotidiano da atividade jurídico-pública dos órgãos legislativos ou surja num circunstancialismo de urgência procedimental.

V. A distribuição da competência legislativa – que depois se plasma na produção de diversos atos legislativos, em aplicação de alguns destes critérios classificatórios – fica melhor compreendida se lançarmos mão da tipologia da competência legislativa prevista no Direito Constitucional de Angola, apartando essas competências em razão de um fundamental critério de titularidade das mesmas<sup>932</sup>, numa *distribuição horizontal*, visto que a

---

*Direito Constitucional Português*, in AAVV, *Estudos de Direito Público* (coord. de João CAUPERS e JORGE BACELAR GOUVEIA), Lisboa, 2005, pp. 237 e ss.

<sup>932</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O Código do Trabalho...*, pp. 47 e ss.

ausência de regionalismo político-legislativo impede uma repartição *distribuição vertical* das mesmas.

A *distribuição horizontal* acontece dentro de cada pessoa coletiva com competência legislativa, sendo viável aí vislumbrar diversas possibilidades de repartição de tarefas no plano da legiferação.

**VI.** É na perspetiva da *distribuição horizontal* que, dentro do Estado, a CRA concebe a atribuição da competência legislativa – ou seja, a faculdade de produzir atos legislativos – a dois dos órgãos de soberania: a Assembleia Nacional e o Presidente da República.

A partilha da função legislativa por estes dois órgãos sugere a sinalização de várias categorias de competência legislativa:

- a *competência legislativa parlamentar exclusiva*: o conjunto das matérias em que só a Assembleia Nacional pode legislar, nelas se encontrando o núcleo mais relevante da legiferação que se concebe, em homenagem à importância político-legislativa deste órgão;
- a *competência legislativa parlamentar delegável*: o conjunto das matérias em que a Assembleia Nacional pode legislar, mas em que igualmente pode optar por delegar a respetiva legiferação no Presidente da República através de uma autorização legislativa;
- a *competência legislativa presidencial exclusiva*: o conjunto das matérias em que o Presidente da República legisla, com caráter de exclusividade, não se concebendo a possibilidade da sua delegação a outros órgãos, *maxime* a Assembleia Nacional;
- a *competência legislativa presidencial delegada*: o conjunto das matérias em que o Presidente da República legisla sob autorização parlamentar.

Diferentemente do que sucede noutros sistemas político-constitucionais de língua portuguesa, não parece que a CRA consinta na existência de uma qualquer área de *competência legislativa concorrente entre a Assembleia Nacional e o Presidente da República*, a este apenas cabendo uma intervenção legislativa tipificada, e para aquele ficando a competência legislativa genérica residual.

**VII.** Indo um pouco mais longe na densificação da competência legislativa constitucionalmente prevista, cumpre ainda inquirir qual a relevân-



cia dada à consagração da *competência legislativa extraordinária*: é o *estado de necessidade legislativa*, sendo certo que pode ocorrer uma situação em que os termos por que a competência legislativa se encontra estabelecida não sejam satisfatórios do ponto de vista do apetrechamento do poder público para a prossecução do interesse geral.

Boa parte dos problemas suscitados pela necessidade constitucional podem ser reconduzidos ao estado de exceção constitucional, o qual pretende responder com uma alteração radical da Ordem Constitucional, motivada por razões de crise institucional, mas em que se visa, em último termo, a sua absoluta preservação, parcialmente a excepcionando durante um período transitório.

Só que nem todas as questões que se devem discutir no âmbito do estado de exceção constitucional podem ser cabalmente resolvidas, havendo duas razões para tal suceder:

- por um lado, o facto de o estado de exceção constitucional, nos termos em que o mesmo está construído, ser raramente sensível a uma preocupação de urgência procedimental, numa óbvia e – acima de tudo – complicada limitação da eficiência deste instrumento de defesa extraordinária da Constituição;
- por outro lado, o facto de o estado de exceção constitucional ser apenas uma pequeníssima parte dos problemas a resolver pela necessidade legislativa em geral, que se apresenta imperiosa em muitas outras circunstâncias que nada têm que ver com as situações de anormalidade constitucional que subjazem ao estado de exceção constitucional.

E os exemplos possíveis são bem elucidativos, como este: imaginemos que, durante as férias parlamentares, se impõe a aprovação imediata de um diploma para fazer face a uma situação de aguda crise financeira, numa altura em que a Assembleia Nacional não está reunida, nem sendo possível a sua reunião imediata.

A resposta poderia residir no reconhecimento das competências da Comissão Permanente, que tem precisamente o papel de substituto do plenário da Assembleia Nacional, em situações de recesso desta.

Acontece, porém, que este subórgão não tem competências legislativas de urgência, como seria de supor, em nada podendo contribuir para a resolução do problema.

A solução que foi gizada pela CRA é a da atribuição ao Presidente da República de uma *competência legislativa de necessidade*: “O Presidente da República pode editar decretos legislativos presidenciais provisórios sempre que, por razões de urgência e relevância, tal medida se mostrar necessária à defesa do interesse público, devendo submetê-los de imediato à Assembleia Nacional, podendo esta convertê-los em lei, com ou sem alterações, ou rejeitá-los”<sup>933</sup>.

### 134. Os atos legislativos

I. Por razões relacionadas com a preocupação de dividir a função legislativa entre a Assembleia Nacional e o Presidente da República, os atos legislativos em Angola são de vários tipos, os dois órgãos do Estado dado que o poder legislativo não se encontra regionalizado<sup>934</sup>:

- *os atos legislativos da Assembleia Nacional*; e
- *os atos legislativos do Presidente da República*.

II. *Os atos legislativos da Assembleia Nacional* são os que apresentam uma maior complexidade, não sendo totalmente correto dizer-se que há uma lei da Assembleia Nacional, quando, na verdade, há várias leis parlamentares pela sua função ordenadora, pelos requisitos procedimentais ou pelas qualificações formais:

- *em razão da intensidade da legiferação*, é de discernir as leis de bases, as leis de autorização, as leis-quadro e as leis materiais; e
- *em razão da sua eficácia vinculativo-funcional*, as *leis orgânicas* assumem uma especial força preferente no confronto com outras leis, em parte por razões específicas ditadas pelo regime a que se submetem ou em razão de possuírem uma força subordinante de outros atos legislativos.

Combinando estes critérios, o texto da CRA identifica as seguintes formas de atos legislativos parlamentares<sup>935</sup>:

<sup>933</sup> Art. 126º, nº 1, da CRA.

<sup>934</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Arrendamento urbano...*, pp. 31 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1256 e ss.

<sup>935</sup> Cfr. o art. 166º, nº 2, da CRA.

- a) *leis orgânicas*;
- b) *leis de bases*;
- c) *leis*;
- d) *leis de autorização legislativa*.

**III.** Os *atos legislativos do Presidente da República* assumem diversas formas constitucionais, sendo aprovados unipessoalmente por aquele órgão de soberania, ainda que com a colaboração do Conselho de Ministros, aqui sobressaindo a dimensão governativa das competências do Chefe de Estado.

O Presidente da República tem a possibilidade de emitir *três tipos de atos legislativos*, na sequência da classificação que tivemos ocasião de ver:

- a) *os decretos legislativos presidenciais*: “Definir a orgânica e estabelecer a composição do Poder Executivo”<sup>936</sup>;
- b) *os decretos legislativos presidenciais provisórios*: aprovar decretos legislativos no contexto da necessidade legislativa<sup>937</sup>;
- c) *os decretos legislativos presidenciais autorizados*: aprovar os decretos legislativos na sequência de uma autorização legislativa parlamentar<sup>938</sup>.

### 135. As autorizações legislativas

**I.** As *leis de autorização legislativa* são um dos modos específicos de ver o exercício da competência legislativa da perspetiva das relações entre a Assembleia Nacional e o Presidente da República<sup>939</sup>.

As autorizações legislativas são atos legislativos, mas diferentemente das leis materiais, eles adquirem uma *função específica*: permitir que o Presi-

<sup>936</sup> Art. 120º, al. e), da CRA.

<sup>937</sup> Cfr. o art. 126º da CRA.

<sup>938</sup> Cfr. o art. 165º, nº 1, proémio, da CRA.

<sup>939</sup> Sobre as autorizações legislativas em geral, v. AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 1976, pp. 336 e ss.; JORGE MIRANDA, *Autorizações legislativas*, in RDP, I, nº 2, maio de 1986, pp. 12 e ss., e *Manual...*, V, pp. 311 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 761 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Arrendamento urbano...*, pp. 33 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1264 e ss.; YARA MIRANDA, *Autorização legislativa*, in DJAP, 3º sup., Lisboa, 2007, pp. 68 e ss.; ADÃO DE ALMEIDA, *Sobre as autorizações legislativas...*, pp. 28 e ss., e *Autorizações legislativas e controlo...*, pp. 207 e ss.

dente da República desempenhe uma competência legislativa que assim se lhe abre e que, de outro modo, não poderia protagonizar<sup>940</sup>.

**II.** A concretização de cada uma destas autorizações legislativas acontece, respetivamente, pela posterior promanação dos correspondentes atos legislativos autorizados: *os decretos legislativos presidenciais autorizados*.

O interesse prático das autorizações legislativas surge, por esta via, a duas velocidades: primeiro, com a produção do ato de autorização, e depois, com o ato legislativo autorizado.

Da lógica da autorização legislativa *não se deduz qualquer ideia de obrigatoriedade de os órgãos legislativamente autorizados terem de fazer uso dessa nova faculdade*, tratando-se apenas de uma autorização para legislar, e não de uma obrigação para legislar.

Noutra perspetiva, percebe-se que as autorizações legislativas integram um juízo circunstancial acerca da sua utilidade, pelo que não valem indefinidamente: “As leis de autorização legislativa não podem ser utilizadas mais de uma vez...”<sup>941</sup>.

**III.** A construção do *regime das autorizações legislativas inclui quatro tópicos fundamentais*, na sequência da exigência constitucional<sup>942</sup> segundo a qual “As leis de autorização legislativa devem definir o seu objecto, sentido, extensão e duração”<sup>943</sup>:

- *o objeto*: a necessidade de haver a tipificação do assunto em questão, não se admitindo autorizações legislativas globais, mas havendo a imposição da individualização das matérias em que se opera a delegação legislativa;
- *a extensão*: a imposição de, no objeto recortado, a lei de autorização delimitar, positiva e, ou, negativamente, a amplitude da competência

---

<sup>940</sup> Com uma perspetiva acerca do regime das autorizações legislativas nos vários períodos do Direito Constitucional Angolano até à CRA, v. ADÃO DE ALMEIDA, *Autorizações legislativas e controlo...*, pp. 241 e ss.

<sup>941</sup> Art. 170º, nº 2, primeira parte, da CRA.

<sup>942</sup> Sobre as autorizações legislativas em Angola, v. ADÃO DE ALMEIDA, *Sobre as autorizações legislativas...*, pp. 30 e ss., e *Autorizações legislativas e controlo...*, pp. 243 e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 293 e ss.

<sup>943</sup> Art. 170º, nº 1, da CRA.

legislativa do órgão que vai dela beneficiar, não se excluindo o caso de a extensão poder coincidir com o objeto;

- *a duração*: a necessidade da definição do tempo de uso potencial da autorização legislativa concedida, evitando-se uma perpetuação dessa possibilidade, demarcação que deve ser precisa do ponto de vista da sua calendarização;
- *o sentido*: a explicitação da orientação material acerca do uso da autorização legislativa concedida, que deve ser posta em prática pela elaboração de ato legislativo autorizado que pretenda atingir certos objetivos ou finalidades, devidamente assinalados no ato legislativo de autorização.

**IV.** O âmbito material das autorizações legislativas da Assembleia Nacional ao Presidente da República corresponde ao conjunto das matérias da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia Nacional, relativamente às quais este órgão de soberania pode facultar-lhe a legislação:

- a) Bases do regime e âmbito da função pública, incluindo as garantias dos administrados, o estatuto dos funcionários públicos e a responsabilidade civil da Administração Pública;
- b) Bases do estatuto das empresas públicas, dos institutos públicos e das associações públicas;
- c) Regime geral do arrendamento rural e urbano;
- d) Regime geral das finanças públicas;
- e) Bases do sistema financeiro e bancário;
- f) Bases do regime geral do sistema nacional do planeamento;
- g) Regime geral dos bens e meios de produção não integrados no domínio público;
- h) Regime geral dos meios de comunicação social;
- i) Bases dos sistemas nacionais de ensino, de saúde e de segurança social;
- j) Sistema monetário e padrão de pesos e medidas;
- k) Definição dos setores de reserva do Estado no domínio da economia;
- l) Bases de concessão de exploração dos recursos naturais e da alienação do património do Estado;
- m) Definição e regime dos bens de domínio público;

- n) Regime geral da requisição e da expropriação por utilidade pública;
- o) Criação de impostos e sistema fiscal, bem como o regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas;
- p) Bases gerais do ordenamento do território e do urbanismo;
- q) Bases do sistema de proteção da natureza, do equilíbrio ambiental e ecológico e do património cultural;
- r) Bases gerais do regime de concessão e transmissão da terra;
- s) Regime geral do serviço militar;
- t) Regime geral da punição das infracções disciplinares e dos actos ilícitos de mera ordenação social, bem como do respectivo processo<sup>944</sup>.

Do ponto de vista da definição das matérias objeto da autorização legislativa, estas são potencialmente definíveis em todo aquele leque, que é o maior de todos os regimes especiais estabelecidos.

Todavia, uma específica disposição do RAN não deixa de limitar severamente a margem de conformação do Presidente da República, ainda que o resultado final do seu decreto legislativo possa divergir do anteprojeto apresentado no contexto do pedido de autorização legislativa entregue: “O Presidente da República, a título informativo, junta, ao pedido de autorização legislativa, o projecto de decreto legislativo presidencial autorizado e, quando tenha procedido a consultas públicas sobre determinada matéria, junta, ainda, documentos que atestem as posições assumidas pelas diferentes entidades interessadas na matéria”<sup>945</sup>.

V. No plano da *duração das autorizações legislativas*, elas caducam com o termo do prazo por que foram concedidas e com o termo da legislatura e do mandato presidencial<sup>946</sup>, estes factos extintivos se explicando por a autorização legislativa coenvolver uma relação de confiança entre a Assembleia Nacional e o Presidente da República.

As autorizações legislativas inseridas no orçamento do Estado ou atinentes a matéria fiscal têm uma resposta própria: “As autorizações legislativas concedidas na Lei do Orçamento Geral do Estado observam o disposto

<sup>944</sup> Cfr. o art. 165º, nº 1, da CRA.

<sup>945</sup> Art. 216º, nº 2, do RAN.

<sup>946</sup> Cfr. o art. 170º, nº 3, als. a) e b), da CRA.

no presente artigo e, incidindo sobre matéria fiscal, só caducam no termo do ano fiscal a que respeitam”<sup>947</sup>.

**VI.** Se as autorizações legislativas, em qualquer destas modalidades, pressupõem uma relação com diplomas legislativos autorizados, sob pena de não poderem operacionalizar-se, é também de equacionar as possíveis relações de conflito que possam estabelecer-se entre si.

A dificuldade não é tanto saber até que ponto os diplomas legislativos autorizados são limitados pelas leis de autorização legislativa, quanto saber em que termos ocorre essa limitação, ao mesmo tempo qualificando-a para efeitos de fiscalização da respetiva constitucionalidade e legalidade.

Eis um caso em que acontece a subordinação de um ato posterior – o *ato legislativo autorizado* – a um ato anterior – a *lei de autorização*: essa subordinação não se explica no contexto de uma relação de hierarquia, que não existe, mas numa *relação funcional, de prevalência desta lei, por ter valor reforçado, sobre aquele diploma, que é um ato legislativo comum*.

Se houver a violação de um dos parâmetros da lei de autorização legislativa habilitante, verifica-se uma inconstitucionalidade ou uma ilegalidade?

A conclusão é a de que a violação de qualquer dos parâmetros daquela acarreta a inconstitucionalidade, pois que mesmo a violação do sentido da autorização, ainda que definido no seio da lei de autorização, assume uma idêntica expressão constitucional, que em todos os casos estabelece as regras do jogo.

**VII.** Apresentado o regime das autorizações legislativas, é a altura de se proceder à averiguação da respetiva *natureza jurídica*.

Tem sido bem mais fácil dizer o que as autorizações legislativas não são do que esclarecer aquilo que são:

- *não são transferências de competência*, porque o órgão autorizante mantém incólumes as suas competências legislativas;
- *não são desdobramentos entre a titularidade e o exercício da competência legislativa*, porque em ambos os casos os órgãos autorizante e autorizado legislam em nome próprio;
- *não são meros alargamentos subjetivos de competência*, porque os atos de autorização legislativa não se resumem à extensão da possibilidade

<sup>947</sup> Art. 170º, nº 4, da CRA.

de legislar aos órgãos autorizados, antes disso é feito com uma restrição material intensa, dada pelo parâmetro do sentido da autorização legislativa.

Pela afirmativa, cumpre aludir à circunstância de as autorizações legislativas se revestirem da natureza de *ato autorizativo materialmente condicionante* porque é graças à sua produção que o órgão autorizado pode promanar o ato legislativo correspondente, desde que dentro dos limites materiais impostos pelo próprio ato autorizado.

Como afirma ADÃO DE ALMEIDA, “...a autorização legislativa não é mais do que um acto normativo condicionante pelo qual a Assembleia Nacional habilita o Governo a praticar actos legislativos em matérias da sua competência primária”<sup>948</sup>.

### 136. A apreciação parlamentar de atos legislativos autorizados

I. Outra figura relevante no panorama das relações interorgânicas no plano legislativo, tal como no caso das autorizações legislativas, diz respeito à *apreciação parlamentar de atos legislativos autorizados*, no exercício de uma fiscalização de cunho político<sup>949</sup>.

O sentido fundamental da apreciação parlamentar dos atos legislativos incorpora vantagens sob um duplo ponto de vista:

- *a máxima autonomia decisória da Assembleia Nacional*, uma vez que a cessação de vigência dos atos legislativos é aprovada por resolução parlamentar, sem qualquer intervenção presidencial, logo com a inviabilidade de um controlo de mérito por via do veto político;
- *a máxima rapidez tramitacional no respetivo procedimento*, por natureza mais simplificado do que o procedimento legislativo que pudesse ter o mesmo efeito.

II. A apreciação parlamentar de atos legislativos está próxima de outras figuras jurídico-constitucionais que ostentam elementos parecidos, ainda que essa diferença tivesse ficado mais clara pela recusa da opção terminológica da “ratificação” de atos legislativos.

<sup>948</sup> ADÃO DE ALMEIDA, *Autorizações legislativas e controlo...*, p. 246.

<sup>949</sup> Cfr. ADÃO DE ALMEIDA, *Autorizações legislativas e controlo...*, pp. 285 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1271 e ss.



É que a apreciação de atos legislativos não configura qualquer ratificação legislativa, vocábulo que adequadamente designa dois outros fenómenos que não se ajustam à natureza deste instituto:

- a *ratificação-confirmação*: a intervenção parlamentar que torna definitiva a eficácia de certo ato, superando a precariedade do mesmo;
- a *ratificação-sanação*: a intervenção parlamentar que elimina os vícios de inconstitucionalidade de que padece certo ato, sanando-o na sua potencial invalidade.

**III.** A apreciação parlamentar dos decretos legislativos autorizados pela Assembleia Nacional integra-se na *função de fiscalização política*, sendo aquele o âmbito material de aplicação deste mecanismo<sup>950</sup>.

O procedimento aplicável postula um pedido de, pelo menos, 10 Deputados nesse sentido, na condição de isso suceder nos 30 dias subsequentes à data da sua publicação no jornal oficial<sup>951</sup>.

Os efeitos da apreciação parlamentar dos decretos legislativos autorizados oferecem as seguintes três possibilidades:

- a *manutenção da vigência do diploma legislativo apreciado*, chegando-se à conclusão de que o pedido de apreciação recebe resposta negativa;
- a *cessação da vigência do diploma legislativo apreciado*, que só se torna efetiva no momento da publicação da resolução parlamentar no *Diário da República*;
- a *alteração do diploma legislativo apreciado*, neste caso as modificações introduzidas só vigorando para o futuro.

A apreciação parlamentar dos decretos legislativos autorizados integra ainda uma particularidade. Trata-se da faculdade que se defere ao órgão parlamentar de, aberto o procedimento de fiscalização, suspender provisoriamente, a título cautelar, a vigência dos diplomas legislativos abrangidos: “Requerida a apreciação de decreto legislativo presidencial autorizado, e no caso de serem apresentadas propostas de alteração, a Assembleia Nacional pode suspender, no todo ou em parte, a sua vigência até à publicação da lei que o vier alterar ou até à rejeição de todas as propostas”<sup>952</sup>.

<sup>950</sup> Cfr. JAIME VALLE, *A participação do Governo no exercício da função legislativa*, Coimbra, 2004, p. 266.

<sup>951</sup> Cfr. o art. 171º, nº 1, da CRA e o art. 217º, nº 1, do RAN.

<sup>952</sup> Art. 171º, nº 3, da CRA e o art. 218º, nº 1, do RAN.

IV. A *natureza jurídica* da apreciação parlamentar de atos legislativos tem sido discutida sob diversas perspectivas, tanto no plano formal como no plano substancial.

Do ponto de vista formal, a intervenção parlamentar pode revestir a forma de *resolução*, que é um ato político<sup>953</sup>, mas tem uma *normatividade negativa*, ao fazer cessar a vigência, determinando o fim do ato legislativo<sup>954</sup>, o que ainda sucede através da *normatividade suspensiva*, no cenário em que, provisoriamente e enquanto se procede a uma apreciação definitiva, a Assembleia Nacional entende suspender a vigência do diploma apreciando<sup>955</sup>.

Outra possibilidade para a intervenção parlamentar é a de revestir já a forma de *lei*, caso em que se exterioriza uma *normatividade alternativa*, ao introduzir-se emendas no ato legislativo apreciado, que continua a vigorar com essas alterações<sup>956</sup>.

V. A *natureza jurídica da apreciação parlamentar de decretos legislativos autorizados* também se relaciona com o problema substancial da sua proximidade ao problema da inconstitucionalidade dos atos legislativos sob apreciação, inquirindo-se sobre se a intervenção parlamentar, positiva ou negativa, tem consequências na sua eventual sanção.

Na ausência de indicações constitucionais diretas sobre essa matéria, parece que o mecanismo da apreciação parlamentar de atos legislativos, por se filiar numa preocupação de fiscalização política, não se destina a reparar uma situação de inconstitucionalidade, além do argumento que refere ainda que a intervenção autónoma é sempre de revogação ou de modificação, não de sanção de diplomas anteriormente inconstitucionais.

Sendo apenas a hipótese de alteração aquela que na prática configura uma aplicação desta pergunta, o que se passará, nesse caso, é a manutenção da inconstitucionalidade do diploma legislativo, mesmo que a parte que lhe foi modificada não padeça de qualquer inconstitucionalidade.

<sup>953</sup> Assim, JAIME VALLE, *A participação do Governo...*, pp. 302 e 303.

<sup>954</sup> Admitindo-se ainda, conexamente, um efeito repristinatório, nos termos do art. 222º do RAN: “A resolução deve especificar se a cessação de vigência implica a repristinação das normas eventualmente revogadas pelo diploma em causa”.

<sup>955</sup> Cfr. o art. 221º do RAN.

<sup>956</sup> Cfr. o art. 223º, nº 5, do RAN.

### 137. A apreciação parlamentar de atos legislativos provisórios

I. A CRA igualmente estabelece uma outra modalidade de apreciação parlamentar de atos legislativos, mas desta feita dos decretos legislativos presidenciais provisórios<sup>957</sup>, que absorve alguns dos traços do regime estabelecido para a apreciação parlamentar dos decretos legislativos autorizados<sup>958</sup>.

Porém, há uma diferença de tomo que não pode ser esquecida, tal implicando que este instituto tenha uma natureza assaz diversa da natureza daquela apreciação mencionada, *uma vez que a intervenção parlamentar é forçosa para consolidar a eficácia normativa do decreto legislativo presidencial provisório, sem a qual o mesmo deixará de vigorar*.

O texto constitucional da CRA não consente, a esse propósito, qualquer dúvida: “Os decretos legislativos presidenciais provisórios são editados por períodos de sessenta dias, findos os quais perdem a sua eficácia, salvo se forem convertidos em lei pela Assembleia Nacional”<sup>959</sup>.

II. Emitido um decreto legislativo presidencial provisório, este deve ser logo enviado à Assembleia Nacional, a fim de o órgão parlamentar lhe traçar o destino definitivo.

O prazo por que vigoram estes atos legislativos precários é de 60 dias, que se contam assim: “O prazo a que se refere o número anterior conta-se desde a publicação do decreto legislativo presidencial provisório em *Diário da República*”<sup>960</sup>.

III. A intervenção da Assembleia Nacional não sofre qualquer restrição e a CRA admite todas as possibilidades: “...devendo submetê-los de imediato à Assembleia Nacional, podendo esta convertê-los em lei, com ou sem alterações, ou rejeitá-los”<sup>961</sup>.

---

<sup>957</sup> Numa opção de competência legislativa presidencial que claramente se filia na medida provisória do Direito Constitucional brasileiro.

Sobre este instituto, v., por todos, JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR, *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei – teoria e prática*, 2ª ed., São Paulo, 2012, pp. 105 e ss.

<sup>958</sup> Cfr. o art. 172º, nº 5, da CRA.

<sup>959</sup> Art. 126º, nº 5, da CRA.

<sup>960</sup> Art. 126º, nº 6, da CRA.

<sup>961</sup> Art. 126º, nº 1, *in fine*, da CRA.

Este preceito constitucional permite descobrir diversos desfechos desta fase de apreciação parlamentar dos decretos legislativos presidenciais provisórios:

- *a sua conversão em lei, sem alterações*, vigorando pelo tempo que estava definido no diploma original;
- *a sua rejeição expressa*, deixando de vigorar depois de esgotado o período de 60 dias, que é assim um prazo de caducidade;
- *a ausência de qualquer posição parlamentar*, deixando de vigorar a partir do momento em que aquele prazo se esgotar;
- *a sua conversão em lei, mas com alterações*, vigorando nos termos exatos das alterações efetuadas, que podem incidir na sua vigência como nas suas disposições de natureza substantiva.

IV. Visto o regime que se lhe aplica, é a altura de confirmar a anunciada diferente natureza jurídica da apreciação parlamentar de decretos legislativos provisórios<sup>962</sup>.

Na verdade, esta apreciação parlamentar configura uma verdadeira *ratificação-confirmação*, estando estes decretos submetidos a uma condição suspensiva de verem a sua eficácia prolongada no tempo:

- é a intervenção parlamentar positiva que permite tornar a sua eficácia definitiva, convertendo-o lei;
- se a intervenção parlamentar for negativa, a eficácia normativa do decreto legislativo provisório terminará por caducidade, dada a sua temporariedade de 60 dias<sup>963</sup>.

---

<sup>962</sup> O que também explica a razão por que se optou por a autonomizar em relação ao estudo que se fez, no número precedente do presente livro, da apreciação parlamentar de decretos legislativos autorizados.

<sup>963</sup> Quanto à natureza da lei parlamentar de conversão, v. JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR, *Medida Provisória...*, pp. 233 e ss.

## § 30º O PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

### 138. A ideia de procedimento legislativo

I. Centremos ainda a nossa atenção, muito em particular, na formação dos mais importantes atos jurídico-públicos da vida quotidiana de qualquer estrutura política, que são os atos legislativos ou, noutra terminologia, as leis em geral.

O que nos ocorre imediatamente é frisar que essa elaboração é tudo menos instantânea, devendo, pelo contrário, corresponder *a uma sequência de atos parcelares, que entre si se conjugam com vista à produção do resultado final*, que é o da promanação do ato legislativo: *a formação dos atos legislativos só pode ser escorreitamente explicada através da ideia de procedimento legislativo*.

O *procedimento legislativo* implica que nele confluam diversas vontades de sujeitos constitucionais, que se articulam numa algo intrincada teia de relações interorgânicas, pondo logo assim de parte qualquer hipotética formulação instantânea dessa mesma vontade legislativa<sup>964</sup>.

II. A sucessão de atos que se produzem com esse sentido específico e que preenche o conceito geral – recentemente desenvolvido, primeiro, pelo Direito Administrativo e, depois, trazido para o Direito Constitucional – de *procedimento*<sup>965</sup> desdobra-se em três elementos constitutivos:

---

<sup>964</sup> Sobre o conceito de procedimento dos atos do poder público, v. SERGIO GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1985, pp. 16 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Tópicos de um curso de mestrado sobre direitos fundamentais, procedimento, processo e organização*, Coimbra, 1990, p. 15, e *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 869 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 241 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1106 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1279 e ss.

<sup>965</sup> Assim, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 1280.

- (i) a pluralidade de atos jurídicos que se sucedem no tempo;
- (ii) o estabelecimento de uma ordem sequencial entre eles; e
- (iii) a identidade de objetivos na formação da vontade última.

III. A procedimentalização dos atos jurídico-públicos<sup>966</sup>, longe de ser inútil, pode desempenhar, ao invés, *importantes funções que é mister recordar*<sup>967</sup>:

- 1) uma função de *legitimação política*, pelo envolvimento que determina dos principais órgãos constitucionais estabelecidos, obrigando a uma “reflexão coletivizante” dos efeitos que se pretende decretar, ao mesmo tempo facilitando a sua aceitação social;
- 2) uma função de *racionalidade decisória*, afastando o imediatismo da decisão, forçando a que na mesma se ponderem os diversos interesses em jogo, substituindo a emoção e a intuição pela razão, essencialmente pelo confronto de opiniões diversas e oriundas de vários quadrantes;
- 3) uma função de *acerto técnico*, pela faculdade que oferece, com a fase instrutória, da participação de órgãos de natureza técnica, formulando as suas opiniões acerca do sentido da decisão.

IV. O *procedimento legislativo*, que ganha sentido no contexto especial da produção de um ato legislativo, embora comungando destes traços gerais do procedimento, pode assumir diversas modalidades, quer em razão do tipo de ato legislativo que esteja em causa, quer em razão do modo como se desenvolvem as fases do mesmo, quer em nome de outros possíveis critérios.

Daí que se possa equacionar *a existência de várias categorias de procedimento legislativo*:

---

<sup>966</sup> Quanto às funções desempenhadas pela procedimentalização administrativa, em grande medida entre a defesa dos direitos dos administrados e a eficiência da atividade administrativa, v. ARMANDO M. MARQUES GUEDES, *O processo burocrático*, Lisboa, 1969, pp. 124 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, III, Lisboa, 1989, pp. 168 e ss.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Validade (do ato administrativo)*, in DJAP, VII, Lisboa, 1996, p. 584; JOÃO CARLOS SIMÕES GONÇALVES LOUREIRO, *O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares*, Coimbra, 1995, pp. 65 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1109 e ss., e *Manual...*, II, p. 1281.

<sup>967</sup> Referindo em geral estas funções desempenhadas pelo procedimento dos atos jurídico-públicos, por todos, COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, 10<sup>a</sup> ed., Padova, 1991, pp. 267 e 268.

- *procedimento legislativo parlamentar e procedimento legislativo presidencial*, consoante possa variar o tipo de ato legislativo jurídico-público em causa, de origem na Assembleia Nacional ou no Presidente da República<sup>968</sup>;
- *procedimento legislativo geral e procedimento legislativo especial*, de acordo com regras gerais ou regras específicas que possam ser aplicadas para responder a outras tantas necessidades, ali para fazer leis e aqui para fazer certas categorias de leis, como as leis do orçamento ou as autorizações legislativas, de entre outras;
- *procedimento legislativo normal e procedimento legislativo de urgência*, na medida em que naquela hipótese enfrentamos situações de normalidade institucional e aqui é imperioso adaptar tais regras a circunstâncias de necessidade constitucional, crise institucional que sugere a agilização do procedimento legislativo.

V. No plano regulativo, a disciplina do procedimento legislativo parlamentar nacional conta com o maior número de disposições constitucionais, mas sobretudo com muitas disposições do RAN, que dedica o seu Título VI às “Formas de processo”, subdistinguindo diversos casos, entre procedimentos legislativos e outros procedimentos, de cariz político, internacional e financeiro:

- Capítulo I – *Processo Legislativo Comum*
- Capítulo II – *Processos Legislativos Especiais*
- Capítulo III – *Processo de Urgência*

### 139. Fases e tipos do procedimento legislativo parlamentar; a urgência legislativa

I. O melhor conhecimento da elaboração dos atos legislativos parlamentares, que é o que nos interessa mais de perto, passa pela análise de *cada*

---

<sup>968</sup> Procedimento legislativo presidencial em que intervém o Conselho de Ministros na sua qualidade de órgão auxiliar do Presidente da República. O RCM (DP nº 216/12, de 15 de outubro) ocupa-se especificamente, nos seus seis capítulos, do funcionamento deste órgão: Capítulo I – *Disposições Gerais*; Capítulo II – *Composição e Funcionamento*; Capítulo III – *Preparação das Sessões*; Capítulo IV – *Presidência do Conselho de Ministros*; Capítulo V – *Comissão de Secretários de Estado e Vice-Ministros*; Capítulo VI – *Disposições Finais*.

*uma das fases que, dentro da sequência procedimental, é justo deslindar, nelas sendo possível perceber um efeito específico que participa do ato legislativo final.*

As fases procedimentais são as seguintes<sup>969</sup>, algumas delas podendo, por seu turno, desdobrar-se em sub-fases com particularidades a assinalar, tomando agora por referência o procedimento parlamentar normal<sup>970</sup>:

- a fase da iniciativa;
- a fase da instrução;
- a fase da aprovação;
- a fase da promulgação; e
- a fase da eficácia.

II. Esta é uma esquematização procedimental que tem como pano de fundo os atos legislativos – as leis – elaborados no âmbito da Assembleia Nacional, órgão que concita o maior número de regras aplicáveis, assim como as opções mais complexas na edificação de um procedimento legislativo constitucionalmente relevante.

Este é apenas um prisma geral de procedimento legislativo, já que outras modalidades de procedimentos legislativos existem, considerados *especiais*, nos termos do RAN, os quais implicam alguns, maiores ou menores, desvios em relação ao procedimento legislativo geral, que iremos analisar<sup>971</sup>, de que é possível dar os seguintes exemplos:

- a declaração do estado de guerra, do estado de sítio e do estado de emergência;
- as autorizações legislativas;
- a apreciação parlamentar de atos legislativos do Presidente da República;
- a apreciação do orçamento do Estado e das contas públicas.

A despeito da qualificação normativa, nem todos estes procedimentos são efetivamente legislativos, alguns deles sendo concernentes a procedi-

---

<sup>969</sup> Sobre o procedimento legislativo em Angola, v. CARLOS FEIJÓ, *O sistema dos actos legislativos e o processo legislativo parlamentar na República de Angola*, in *Problemas Actuais de Direito Público Angolano – contributos para a sua compreensão*, Cascais, 2001, pp. 37 e ss.; JOÃO SOARES SILVA DONO, *Introdução ao Direito Angolano*, Lobito, 2013, pp. 68 e ss.

<sup>970</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1283 e ss.

<sup>971</sup> Cfr. os arts. 209<sup>o</sup> e ss. do RAN.



mentos relacionados com a produção de atos políticos, como é o caso dos estados de exceção constitucional, ou então sendo apenas uma parcela de um procedimento legislativo mais vasto, como acontece com a apreciação das propostas legislativas regionais.

**III.** Uma importante e transversal perspetiva de apreciação do procedimento legislativo parlamentar prende-se com a ideia da *urgência legislativa*, nesta ótica procedimental, conquanto não competencial.

Tal como se encontra arquitetado na CRA pelo nome de “Processo de urgência”, trata-se de um *procedimento legislativo acelerado*, através do qual a tramitação do ato legislativo se torne mais célere e simplificada<sup>972</sup>, muitos dos seus aspetos de regime sendo estabelecidos pelo RAN.

Esse especial procedimento é ali encarado de um modo abrangente, ao englobar, objetivamente, tanto iniciativas de lei como de resolução e ao acolher, subjetivamente, tanto iniciativas internas dos Deputados, grupos parlamentares e comissões de trabalho especializadas como iniciativas externas do Presidente da República.

O procedimento legislativo acelerado assenta num *pressuposto* apenas de ordem *temporal*, segundo o qual se considera unicamente relevante a exigência de uma necessidade de rápida produção legislativa, que é um conceito de relação em face da organização dos procedimentos normais, o mesmo se estabelecendo por alusão ao tempo em que esse percurso é realizado.

A *consequência* de se considerar existir este procedimento legislativo acelerado, através da verificação dessa causa específica, é a da “...urgência na discussão de qualquer projeto ou proposta...”<sup>973</sup>, o que significa a aceleração da tramitação que se vai percorrer desde a iniciativa procedimental até o ato legislativo ser uma realidade no mundo do Direito Objetivo.

**IV.** A *decretação* da urgência legislativa parlamentar obedece a uma deliberação do Presidente da Assembleia Nacional, que declara a urgência de uma proposta ou projeto, pelo que o procedimento legislativo acelerado é aferido quanto a determinada iniciativa legislativa ou afim e, por outra parte, carece de um ato de reconhecimento formal dessa situação: “Requerida a urgência de agendamento de qualquer assunto, compete ao Presi-

<sup>972</sup> Cfr. o art. 173º da CRA.

<sup>973</sup> Art. 173º, nº 2, *in fine*, da CRA.

dente da Assembleia Nacional decidir do pedido, sem prejuízo de recurso para o Plenário a fim de deliberar sobre a urgência requerida”<sup>974</sup>.

Há, no entanto, que distinguir os regimes desse procedimento de declaração da urgência, consoante a matéria em causa, na medida em que o processo de urgência não se resume apenas ao procedimento legislativo *stricto sensu*, mas pode incluir outros procedimentos parlamentares<sup>975</sup>:

- (i) *procedimento para elaboração de lei ou de resolução parlamentar*: “A requerimento do Presidente da República, de dez Deputados em efectividade de funções, de qualquer Grupo Parlamentar e das Comissões de Trabalho Especializadas, pode ser solicitada à Assembleia Nacional a urgência na discussão de qualquer projecto ou proposta de lei ou de resolução”<sup>976</sup>;
- (ii) *procedimento para discussão de uma assunto no âmbito parlamentar*: “A Assembleia Nacional pode, a requerimento de dez Deputados ou de qualquer Grupo Parlamentar, declarar a urgência na discussão de qualquer assunto de interesse nacional”<sup>977</sup>.

V. A determinação do procedimento legislativo acelerado pode ter diferentes *efeitos*, de acordo com os vários graus de apreciação dessa urgência procedimental:

- 1) *urgência proposta por parecer da comissão competente* – dispensa ou redução do prazo de exame em comissão especializada, limitação das intervenções e do uso da palavra no plenário e dispensa do envio à comissão para redação final ou redução do respetivo prazo<sup>978</sup>;
- 2) *urgência concretizada pela conferência de líderes* – consequências no plano da distribuição do tempo de debate entre os diversos grupos parlamentares<sup>979</sup>;
- 3) *urgência de cariz subsidiário, caso nenhuma regra especial tenha sido estabelecida, havendo, no entanto, a declaração de urgência* – o prazo de análise

<sup>974</sup> Art. 173º, nº 3, da CRA.

<sup>975</sup> Isso mesmo fica bem sublinhado no art. 248º do RAN: “O objecto de processo de urgência é a discussão com prioridade absoluta de qualquer projecto, proposta de lei ou de resolução ou de qualquer assunto de interesse nacional”.

<sup>976</sup> Art. 173º, nº 1, da CRA.

<sup>977</sup> Art. 173º, nº 2, da CRA.

<sup>978</sup> Cfr. o art. 250º, nº 1, do RAN.

<sup>979</sup> Cfr. o art. 250º, nº 2, do RAN.

em comissão é, no máximo, de cinco dias e o prazo para a redação final é de dois dias<sup>980</sup>.

**VI.** São diversos os casos em que a CRA refere que as circunstâncias de urgência justificam a adoção de fases aceleradas no percurso do procedimento legislativo e que são:

- *o processo legislativo de urgência em geral*: no âmbito do procedimento legislativo parlamentar, faculta-se a declaração da urgência de qualquer procedimento legislativo, sob pedido interno e externo, o qual depois se concretiza na possibilidade do encurtamento de prazo e na dispensa de formalidades menores;
- *o processo de urgência inerente à declaração dos estados de guerra, de exceção e de emergência*: na participação dos diversos interlocutores, regista-se que vigora o princípio da máxima rapidez possível, com encurtamento dos prazos, na segregação dos atos procedimentais parcelares correspondentes<sup>981</sup>.

## 140. A fase da iniciativa

**I.** *A fase da iniciativa legislativa* – que também podemos designar simplesmente por *iniciativa legislativa* – consiste no momento em que a feitura de um ato legislativo começa a sua caminhada<sup>982</sup>.

Este poder de colocar em andamento o procedimento legislativo não se deve confundir com o poder de decidir o próprio ato legislativo, ou de o aprovar, não tendo os respetivos poderes funcionais de coincidir quanto à sua titularidade: quem tem o poder de iniciativa não tem de necessariamente ser o órgão competente para aprovar e a vice-versa também é verdadeira.

**II.** Da iniciativa legislativa cumpre diferenciar a problemática, bastante diversificada, dos *impulsos legislativos* (ou *legiferantes*), que com ela não

<sup>980</sup> Cfr. o art. 251º do RAN.

<sup>981</sup> Cfr. os arts. 209º e ss. do RAN.

<sup>982</sup> Sobre a iniciativa legislativa em geral, v. JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 246 e ss.; JAIME VALLE, *A participação do Governo...*, pp. 96 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1287 e ss.

se confundem, mas que foram bem postos em evidência, na sua peculiar relevância jurídico-constitucional.

*Os impulsos legislativos representam decisões dos órgãos jurídico-públicos que apontam ou apelam para a conveniência ou a necessidade da tomada de decisões legislativas, mas elas próprias não constituem, por si só, o início de qualquer procedimento legislativo.*

São múltiplas as situações que podem ser incluídas neste conceito autónomo de impulsos legislativos, assim recortados de entre outras possibilidades:

- *a decisão positiva do Tribunal Constitucional de verificação da inconstitucionalidade por omissão*, no sentido de ser necessário produzir, por parte do órgão legislativo competente, ato legislativo para fazer cessar a omissão legislativa em causa;
- *a decisão referendária vinculativa*, por referência ao ato legislativo ou convencional que se imponha em conformidade com os deveres que dali emergem.

**III.** O poder para colocar em marcha o procedimento legislativo não é unívoco e são várias as combinações que podem ser salientadas<sup>983</sup>:

- *iniciativa interna e iniciativa externa*, conforme a iniciativa seja desencadeada dentro da própria Assembleia Nacional – pelos Deputados ou grupos parlamentares – ou fora do Parlamento – da parte do Presidente da República ou mesmo dos cidadãos (iniciativa legislativa popular)<sup>984</sup>;
- *iniciativa geral e iniciativa específica*, pensando-se na amplitude do poder de iniciativa em causa, ali podendo ser uma iniciativa a exercer sobre qualquer matéria e aqui sendo uma iniciativa a exercer apenas em relação a determinados assuntos, mais delimitados em relação ao primeiro;
- *iniciativa reservada e iniciativa concorrente*, de acordo com a exclusividade da iniciativa de certa entidade ou, pelo contrário, a possibilidade de sobre uma mesma matéria poder haver vários órgãos a exercer o poder de iniciativa legislativa;

<sup>983</sup> Cfr. os arts. 168º e ss. do RAN.

<sup>984</sup> Cfr. o art. 167º, nºs 1 e 4, da CRA.

- *iniciativa originária e iniciativa superveniente*, tomando em consideração o facto de o poder de iniciativa ser exercido num momento inicial ou, ao invés, num momento posterior, depois de outras entidades já terem exercido a sua iniciativa legislativa, a qual se traduz numa proposta de alteração, com a configuração de emenda, substituição, aditamento e eliminação.

IV. A orientação geral que vigora em matéria de iniciativa legislativa – não só pela CRA como fundamentalmente por força do próprio RAN – é a da liberdade quanto àquelas possíveis perspetivas na sua análise.

Assim não sucede, porém, nalgumas situações específicas, emergindo valores que têm a força de contrariar a amplitude com que a liberdade de iniciativa legislativa é, na sua essência, congeminada.

Do ponto de vista das primeiras classificações, ao lado das iniciativas internas e externas, importa referir iniciativas reservadas a certos órgãos:

- a 1/3 dos Deputados e ao Presidente da República, a iniciativa em matéria de revisão constitucional;
- ao Presidente da República, a iniciativa em matéria de leis de autorização legislativa, bem como da Lei do Orçamento Geral do Estado<sup>985</sup>.

V. A relevância da atividade financeira pública implica que, no âmbito do procedimento legislativo, se estabeleça uma limitação geral quanto a todas as iniciativas que envolvam aumento de despesas e, ou, diminuição de receitas: “Não podem ser apresentados projetos ou propostas de lei ou de alteração que envolvam, no ano fiscal em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado fixadas no Orçamento...”<sup>986</sup>.

A “lei-travão”, historicamente bastante antiga, preenche diversas funções: a do equilíbrio financeiro, a da previsibilidade da atividade financeira pública e a da prevenção de iniciativas demagógicas que se relacionem com os aspetos financeiros da governação<sup>987</sup>.

<sup>985</sup> Cfr., respetivamente, os arts. 233º da CRA e 216º, nº 1, do RAN.

<sup>986</sup> Art. 167º, nº 6, da CRA e cfr. o art. 171º do RAN.

<sup>987</sup> Sobre o sentido lei-travão, v. TIAGO DUARTE, *A Lei por detrás do Orçamento...*, pp. 154 e ss.

## 141. A fase da instrução

I. A *fase da instrução legislativa* traduz, após uma primeira manifestação de vontade que acontece na iniciativa legislativa, um segundo momento de reflexão sobre o sentido nela apresentado, sendo conveniente e também por vezes necessário obter informações e opiniões suplementares para melhor legislar<sup>988</sup>:

- *conveniente* porque pode ser útil chamar ao procedimento legislativo mais opiniões, de pessoas tecnicamente qualificadas em relação aos assuntos que estão em causa;
- *necessário* porque em certos domínios, por força do seu melindre, se justifica que seja obrigatório auscultar a opinião e o parecer de certos grupos e de certos organismos, numa visão concertada e aberta da formação dos atos legislativos.

II. A instrução legislativa é protagonizada pela comissão especializada em razão da matéria, que regra geral é permanente<sup>989</sup>.

A tarefa que fica a cargo do exame pela comissão especializada consubstancia-se na apreciação aprofundada da iniciativa legislativa apresentada, trabalho que se conclui com a apresentação de um relatório/parecer, analisando a admissibilidade constitucional da iniciativa, bem como incorporando os contributos que se imponham no plano das operações instrutórias específicas estabelecidas<sup>990</sup>.

III. A principal diligência que poderá estar a cargo da instrução legislativa é a figura da “discussão pública”, através da qual os órgãos legiferantes tomam em consideração a opinião de especialistas ou de cidadãos em geral a respeito da elaboração de diplomas legislativos.

O RAN expressamente prevê essa possibilidade: “Em razão da especial relevância da matéria, a Comissão de Trabalho Especializada competente pode propor ao Presidente da Assembleia Nacional a discussão pública de projectos ou de propostas de lei”<sup>991</sup>.

<sup>988</sup> Sobre a instrução legislativa em geral, v. JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 266 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1292 e ss.

<sup>989</sup> Cfr. os arts. 178º e ss. do RAN.

<sup>990</sup> Cfr. o art. 179º do RAN.

<sup>991</sup> Art. 185º, nº 1, do RAN.

IV. Da instrução legislativa, o mesmo se dizendo da perspectiva da iniciativa legislativa, cumpre finalmente diferenciar outro mecanismo, que pode porventura dela se aproximar no plano político, ainda que funcionalmente não se lhe equipare: *o direito de petição*.

Segundo o direito de petição – que é também um direito, liberdade e garantia pessoal – “Todos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania ou quaisquer autoridades, petições, denúncias, reclamações ou queixas, para a defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral, bem como o direito de ser informados em prazo razoável sobre o resultado da respectiva apreciação”<sup>992</sup>.

## 142. A fase da aprovação

I. *A fase da aprovação legislativa* integra o momento mais relevante de todo o procedimento legislativo, pois que é nele que se assume o clímax da expressão da vontade de legislar, o qual acontece no seio do órgão legislativo legiferante<sup>993</sup>.

Esta fase deliberativa do procedimento legislativo nacional é, a despeito de alguma simplicidade na apresentação dos diversos momentos que compõem essa teia procedimental, decerto a mais substancial de todas elas, ao centralizar o momento deliberativo fundante da decisão de legislar.

II. É conveniente, contudo, dissociar entre um momento constitutivo *interno* – que tem lugar dentro das paredes do órgão parlamentar – e um momento constitutivo *externo* – que acontece fora da Assembleia Nacional e que clama a intervenção de outro órgão.

A primeira parte desse momento constitutivo consiste na vontade final do órgão que, para efeitos simbólicos e políticos, é o autor formal do ato legislativo – a Assembleia Nacional.

Esta deliberação parlamentar representa o coração desse momento constitutivo e compreende a votação do diploma, depois de percorridas as fases da iniciativa e da instrução.

<sup>992</sup> Art. 73º da CRA.

<sup>993</sup> Sobre a aprovação legislativa, v. JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 271 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1297 e ss.

O outro momento que ocorre também na fase constitutiva do procedimento legislativo nacional relaciona a vontade final do órgão parlamentar com a intervenção de um órgão exterior: o Presidente da República.

**III.** A fase da aprovação parlamentar reparte-se por três diferenciados atos, no seu efeito e, na maior parte dos casos, nos respectivos protagonistas:

- *a votação na generalidade;*
- *a votação na especialidade; e*
- *a votação final global.*

A primeira intervenção – que respeita à análise pelo plenário dos “... princípios, objectivos e linhas de força de cada projecto ou proposta de lei”<sup>994</sup>, versando a votação na generalidade “...sobre cada projecto ou proposta de lei, no seu conjunto”<sup>995</sup> – assume a importância de se saber se determinada iniciativa legislativa deve continuar o seu percurso ou se, pelo contrário, não obstante já ter sido apreciada na fase instrutória, não reúne a vontade parlamentar suficiente para prosseguir o *iter* legislativo.

A segunda intervenção – que cabe à comissão especializada nas matérias que não são da competência específica do plenário parlamentar<sup>996</sup> – é de pormenor, pois que “A discussão na especialidade versa sobre cada artigo...”<sup>997</sup>, sendo que a “...votação na especialidade versa sobre cada artigo, número ou alínea”<sup>998</sup>.

A terceira e última intervenção – necessariamente da competência do plenário parlamentar e só possível com a aprovação do texto legislativo na especialidade – significa a definitiva e firme vontade da Assembleia Nacional em relação ao mesmo<sup>999</sup>, ao que se segue a adoção da sua redação definitiva por parte da comissão especializada<sup>1000</sup>.

<sup>994</sup> Art. 191º, nº 1, do RAN.

<sup>995</sup> Art. 191º, nº 7, do RAN.

<sup>996</sup> Cfr. o art. 192º, nº 3, do RAN.

<sup>997</sup> Art. 192º, nº 1, do RAN.

<sup>998</sup> Art. 192º, nº 2, do RAN.

<sup>999</sup> Cfr. o art. 196º do RAN.

<sup>1000</sup> Redação final que, na verdade, não pode alterar o diploma já finalmente aprovado, uma vez que, nos termos do art. 197º, nº 2, do RAN, “A Secretaria da Mesa não pode modificar o pensamento legislativo, devendo limitar-se a aperfeiçoar a sistematização do texto e o seu estilo”



### 143. A fase da promulgação

I. O momento constitutivo do procedimento legislativo parlamentar igualmente integra a intervenção do Presidente da República, agora numa dimensão externa à da elaboração inicial do diploma legislativo, a quem o decreto legislativo, depois de aprovado e redigido, é enviado para *promulgação*<sup>1001</sup>.

O Presidente da República tem ao seu dispor três comportamentos alternativos:

- *o pedido da fiscalização preventiva da constitucionalidade do decreto*, devendo fazê-lo no prazo de vinte dias a contar da receção do diploma<sup>1002</sup>;
- *a promulgação do decreto*, para tanto gozando do prazo de trinta dias desde a sua receção<sup>1003</sup>; e
- *o veto político do decreto*, no mesmo prazo de trinta dias, ato que deve ser, no entanto, fundamentado em mensagem enviada à Assembleia Nacional<sup>1004</sup>.

II. A *promulgação* significa uma apreciação positiva de mérito por parte do Chefe de Estado a respeito do sentido da legislação aprovada pelo órgão competente e que lhe é enviada, assim implicando a sua acórdância com a mesma.

Se, porém, o Chefe de Estado entender que o diploma legislativo não merece o seu assentimento, por razões de mérito, deverá vetá-lo politicamente, o mesmo é dizer, rejeitar a continuação do seu procedimento.

Com o veto político, ato que carece de ser fundamentado, o decreto legislativo é devolvido à Assembleia Nacional para efeitos de apreciação no sentido da superação do veto político produzido.

III. Com a promulgação do decreto legislativo, segue-se uma outra fase, exceto se o Chefe de Estado optar pelo *veto político*, caso em que se abre um leque de três possibilidades de agir:

---

<sup>1001</sup> Sobre a promulgação legislativa, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1300 e 1301.

<sup>1002</sup> Cfr. os arts. 124º, nº 4, e 228º, nº 3, da CRA.

<sup>1003</sup> Cfr. o art. 124º, nº 1, da CRA.

<sup>1004</sup> Cfr. o art. 124º, nº 2, da CRA.

- a *confirmação do decreto pela maioria de 2/3 dos Deputados* – obrigação de o Presidente da República promulgar no prazo de 15 dias<sup>1005</sup>;
- a *reaprovação do decreto com a introdução de alterações*, caso em que a maioria aplicável é a maioria deliberativa geral, devendo o diploma ser reenviado ao Presidente da República para nova apreciação para efeitos de promulgação ou veto político<sup>1006</sup>;
- a *não confirmação do decreto*, hipótese em que o procedimento legislativo respetivo termina<sup>1007</sup>.

#### 144. A fase da eficácia

I. *A fase da eficácia legislativa* corresponde à entrada em vigor do diploma, para o que se impõe a realização de um adequado conjunto de procedimentos<sup>1008</sup>.

Tudo isso se relaciona com a necessidade, por causa da exigência do princípio do Estado de Direito, na vertente da segurança jurídica, de conferir ao diploma a conveniente publicidade, introduzindo transparência na decretação de orientações normativas, com isso se proscrevendo normas jurídicas secretas.

Só assim a comunidade política em geral pode ficar a conhecer o Direito que a rege, assim se evitando fontes escondidas: “Os actos sujeitos à publicação oficial, nos termos da Constituição e da lei, só se tornam juridicamente eficazes após a sua publicação no *Diário da República*”<sup>1009</sup>.

<sup>1005</sup> Cfr. o art. 124º, nº 3, da CRA e o art. 201º, nº 1, do RAN.

<sup>1006</sup> O que se depreende tanto implicitamente, por o diploma já não ser o mesmo, sendo dada ao Chefe de Estado uma oportunidade de globalmente se pronunciar sobre a sua bondade, como explicitamente, por aquilo que se prescreve no art. 201º, nº 2, do RAN: “Se a Assembleia Nacional introduzir alterações, o novo diploma ou diplomas legais aprovados pelo Plenário são enviados ao Presidente da República para promulgação”.

<sup>1007</sup> Além de mais esta consequência, nos termos do art. 201º, nº 3, do RAN: “Se o Plenário não confirmar o projecto ou proposta de lei por voto, nem introduzir alterações ao mesmo, a iniciativa legislativa não pode voltar a ser apreciada na mesma sessão legislativa”.

<sup>1008</sup> Sobre a eficácia legislativa, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1302 e 1303.

<sup>1009</sup> Art. 1º, nº 1, da LPFDL.

II. Esse desejo de publicidade concretiza-se pela publicação geral dos diplomas legislativos no boletim oficial do Estado, que promove a divulgação dos respetivos conteúdos, que é o *Diário da República*<sup>1010</sup>.

Obviamente que esta via não impede a utilização de outras vias de publicitação dos conteúdos dos atos legislativos, podendo até, em certos casos, a lei determinar outras modalidades de publicidade, a acrescer a esta já referida, mas que continua sendo a principal e, sobretudo, mais segura.

III. A explicitação legal do regime da entrada em vigor dos diplomas legislativos é tarefa que foi cumprida pela LPFDL, sendo dois os esquemas possíveis para o início da vigência dos diplomas legislativos:

- *na data neles fixada*: “Os atos de natureza legislativa e os demais actos de conteúdo genérico entram em vigor na data neles fixada”<sup>1011</sup>;
- *na ausência de uma data específica*, segundo uma *vacatio legis* supletiva, que é variável: “a) na Província de Luanda, no 4º dia após a sua publicação; b) nas restantes províncias, no 15º dia após a sua publicação; c) no estrangeiro, no 30º dia após a sua publicação”<sup>1012</sup>.

O termo *a quo* destes prazos conta-se “...a partir do dia imediatamente a seguir ao da publicação do diploma”<sup>1013</sup>.

<sup>1010</sup> Cfr. o art. 3º, nº 1, proémio, da LPFDL.

<sup>1011</sup> Art. 2º, nº 1, da LPFDL.

<sup>1012</sup> Art. 2º, nº 2, als. a), b) e c), da LPFDL.

<sup>1013</sup> Cfr. o art. 2º, nº 3, da LPFDL.

## § 31º O PROBLEMA DAS FONTES DE DIREITO

### 145. O sentido geral das fontes de Direito

I. As *fontes de Direito*<sup>1014</sup>, representando os mecanismos que originam as respectivas normas e princípios, são uma aplicação metafórica proposta de MARCO TÚLIO CÍCERO, mas que tem perdurado ao longo dos séculos.

Parece ser assim conveniente apresentar um esboço geral da localização das fontes do Direito no campo abrangente da Teoria Geral do Direito, onde têm um lugar central, nela se esclarecendo os termos por que hoje cada uma das suas modalidades assume a devida relevância na construção da Ordem Jurídica.

Depois de feito esse enquadramento geral, chegará o momento de apreciarmos a respetiva pertinência no Direito Constitucional, não se esquecendo, neste caso, as particularidades que se impõem a partir do fenómeno específico que é a Constituição.

---

<sup>1014</sup> Quanto às fontes do Direito em geral, nas respetivas conceções e categorias, v. ANGEL LATORRE, *Introdução ao Direito*, Coimbra, 1978, pp. 67 e ss.; J. BATISTA MACHADO, *Introdução ao Direito...*, pp. 153 e ss.; JOSÉ DIAS MARQUES, *Introdução ao Estudo do Direito*, 5ª ed., Lisboa, 1986, pp. 81 e ss.; INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Introdução ao Estudo do Direito*, I, 11ª ed., Coimbra, 1999, pp. 61 e ss.; NUNO J. ESPINOSA GOMES DA SILVA, *História do Direito Português – fontes de Direito*, 3ª ed., Lisboa, 2000, pp. 445 e ss.; A. SANTOS JUSTO, *Introdução ao Estudo do Direito*, Coimbra, 2001, pp. 181 e ss.; MIGUEL REALE, *Teoria Tridimensional do Direito, Teoria da Justiça e Modelos do Direito*, Lisboa, 2003, pp. 223 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, pp. 121 e ss., e *Manual...*, I, pp. 563 e ss.; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito...*, pp. 255 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução...*, I, pp. 343 e ss.; CARLOS ALBERTO DA MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, 4ª ed., Coimbra, 2005, pp. 63 e ss.; ARTHUR KAUFMANN, *Filosofia do Direito*, Lisboa, 2004, pp. 150 e ss.; JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos*, Coimbra, 2008, pp. 90 e ss.

II. Simplesmente, antes de nos abalancarmos a esta tarefa, importa saber em que sentido estamos falando de fontes do Direito.

São múltiplos os sentidos possíveis de fontes do Direito, havendo duas já clássicas contraposições a este propósito<sup>1015</sup>:

- *entre fontes materiais e fontes formais*: as fontes materiais manifestando a razão de ser das normas e as fontes formais dando conta do modo de revelação das normas; e
- *entre fontes imediatas e fontes mediatas*: as fontes imediatas sendo os esquemas de revelação do Direito, sem qualquer outra consideração, e as fontes mediatas contendo os esquemas de revelação do Direito apenas como capacidade de influenciar as opções que aquelas primeiras fontes determinaram.

Num certo sentido, em que a interinfluência dos comportamentos e dos pensamentos é grande, encontramos em quase toda a parte uma fonte do Direito.

Não se julga, porém, que essa aceção, pelo seu caráter difuso e excessivamente amplo, possa ser alguma vez útil na delimitação do nosso campo de análise e traçar a destriça – esse é o ponto central – entre as opções normativas a que devemos obediência e todas as outras que apenas relevam no domínio do político, do social, do cultural ou do psicológico, mas que não têm a virtualidade de fazer nascer um dever-ser jurídico.

Com base nestes pressupostos, a nossa apreciação só seria aceitável se se circunscrevesse às *fontes formais de Direito*<sup>1016</sup>, que são para nós as verdadeiras fontes jurídicas operativas e relevantes, *no respetivo sentido jurídico como modos de produção e de revelação de normas e princípios jurídicos*<sup>1017</sup>.

Tudo isto não quer dizer que as fontes materiais ou as fontes mediatas não tenham interesse para o Direito: mas relevam da Política Legislativa ou de marginais aspetos relacionados com as diversas tarefas de hermenêutica

<sup>1015</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 564 e 565.

<sup>1016</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução...*, I, p. 35.

<sup>1017</sup> Como tão bem explicita MIGUEL REALE (*Teoria Tridimensional...*, pp. 226 e 227), “Prefiro afirmar que uma norma, para que possa ser considerada *norma jurídica* e, como tal, dotada de *vis compulsiva*, precisa satisfazer um conjunto de requisitos concernentes à sua elaboração, o que quer dizer que ela deve ser emanada pela *fonte do Direito* correspondente à sua natureza e finalidade”.

jurídica, como os fatores sociais e históricos, não ao nível mais profundo da criação do Direito<sup>1018</sup>.

**III.** O sentido das fontes formais de Direito que se considera relevante não leva especificamente em consideração a ambivalência que nelas se regista entre a “formação” e a “revelação” das regras e dos princípios jurídicos, ambas as definições sendo válidas, se bem que com a ideia de que a “formação” se mostra mais afeiçoada ao Direito Público e a “revelação” está mais atenta ao Direito Privado.

Escusado será dizer que as fontes formais de Direito com que se trabalha dizem só respeito ao Direito Objetivo, a esfera do Direito que é geral e abstrato: elas não se relacionam com o outro hemisfério, o do Direito Subjetivo, composto por todas as situações jurídicas, que ligam as pessoas ao aproveitamento dos bens.

Cumpra ainda não esquecer que o conceito de fonte formal do Direito, diferentemente do que tem sido tradicional, é mais amplo por neles se incluírem os esquemas de produção e de revelação dos princípios jurídicos, e não unicamente das normas jurídicas, estas se entendidas em sentido restrito, por contraposição àqueles.

É verdade que os princípios gerais do Direito são muitas vezes referenciados como fonte autónoma do Direito, permitindo ir mesmo mais longe do que através das mais habituais fontes do Direito.

O certo é que os princípios gerais de Direito são eles próprios partes integrantes da Ordem Jurídica, não se julgando obviamente viável que algo seja o resultado e a origem do resultado de si mesmo.

É assim que os princípios gerais se colocam na sua devida importância sistemática, ao invés da doutrina antiga que lhes tem reservado um apagado papel de ator secundário na Teoria das Fontes do Direito.

**IV.** A tipologia tradicional das fontes de Direito<sup>1019</sup> faz incluir no respetivo elenco, embora dando-lhes diferentes relevâncias, *a lei, o costume e a*

<sup>1018</sup> Como elucidativamente escreve ARTHUR KAUFMANN (*Filosofia...*, p. 150): “As fontes de Direito em sentido próprio são apenas as normas que sejam determinantes para a decisão jurídica em face de uma situação da vida, não o que (como, por exemplo, um livro de doutrina) serve para a descoberta e compreensão nas fontes de Direito.”

<sup>1019</sup> Quanto às fontes de Direito em Angola, v. ANTÓNIO PEDRO BARBAS HOMEM, *Sobre as fontes do Direito Angolano*, in AAVV, *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*, I, Coimbra, 2008, pp. 319 e ss.; JOÃO SOARES SILVA DONO, *Introdução...*, pp. 55

*jurisprudência*. A *doutrina*, outrora importante fonte de Direito, deixou de o ser, para alguns podendo ser repescada – a nosso ver, mal – na fórmula equívoca de fonte material do Direito<sup>1020</sup>.

A *lei* ocupa, de há bastante tempo a esta parte, sobretudo com a Idade Contemporânea, um lugar privilegiado, ao traduzir uma vontade ordenadora central de disciplina social, democraticamente legitimada e oficialmente proclamada. A lei é entendida, deste modo, como a formulação voluntária de um dever-ser jurídico, decretada por uma autoridade pública.

O *costume*, pelo contrário, reflete um comportamento espontâneo, aceleradamente em perda de terreno por referência à capacidade de especialização material oferecida pela lei, e nele se dá um íntimo entrelaçamento entre a dimensão ordenadora e o respetivo acatamento social. O costume é avaliado como um comportamento que, sendo praticado, adquire a essência de dever-ser jurídico.

A *jurisprudência*, nalguns casos, posiciona-se como fonte normativa porque, a partir da aplicação do Direito, podem emergir orientações normativas de carácter permanente, no futuro genericamente aplicáveis pelos diversos operadores jurídicos. A jurisprudência é diversa da lei, embora igualmente afirmada por uma autoridade pública, como são os tribunais, porque as respetivas formulações de um dever-ser jurídico estão condicionadas à aplicação do Direito pré-existente, só que ganhando a sua relevância no seu aperfeiçoamento, correção e preenchimento.

## 146. A obsoleta resposta tradicional: as fontes de Direito no Código Civil

I. Sendo este o entendimento geral acerca da relevância atual da tipologia das fontes do Direito, pergunta-se até que ponto ela leva em linha de conta as opções do Direito Angolano, posto que não seja de excluir que cada Ordenamento Jurídico tenha, nesta matéria, um entendimento específico.

De resto, é mesmo este o ponto crucial que permite destrinçar entre um sistema jurídico romano-germânico, de cunho europeu continental, e

---

e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 287 e ss.

<sup>1020</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução...*, I, pp. 355 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 566 e 567.

um sistema jurídico anglo-saxónico, que, sendo originário do Reino Unido, depois se propagaria para outras paragens<sup>1021</sup>.

A resposta tem sido habitualmente dada com recurso ao CC, que contém um conjunto de disposições iniciais sobre a temática das fontes do Direito, afirmando-se o seguinte, em preceito com a precisa epígrafe “Fontes imediatas”<sup>1022</sup>:

- “São fontes imediatas do Direito as leis e as normas corporativas”<sup>1023</sup>;
- “Consideram-se leis todas as disposições genéricas providas dos órgãos estaduais competentes”<sup>1024</sup>.

Por outro lado, igualmente se equaciona no mesmo capítulo do CC sobre as *Fontes do Direito* o valor jurídico dos usos, preceituando-se que “Os usos que não forem contrários aos princípios da boa-fé são juridicamente atendíveis quando a lei o determine”<sup>1025</sup>.

A análise deste enunciado permite observar que se adota a categoria das *fontes imediatas do Direito*, nessa qualidade o CC aludindo às “leis”, não se referindo a quaisquer outras fontes, nem mesmo às fontes mediatas, além da oblíqua alusão ao valor jurídico dos usos.

**II.** Esta é uma maneira totalmente errada de ver o problema porque são várias as dúvidas que se detetam no ponto de partida que o CC pretende fornecer neste domínio, as quais se sintetizam nesta lista<sup>1026</sup>:

- a *desfocada conceção definitória das fontes do Direito em geral*;

---

<sup>1021</sup> Em relação à importância das fontes do Direito para destringir entre os sistemas romano-germânicos e os sistemas anglo-saxónicos, v. CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Introdução...*, p. 22; MIGUEL REALE, *Teoria Tridimensional...*, p. 225; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENÇÃO, *O Direito...*, pp. 153 e ss.

<sup>1022</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 567 e ss.

<sup>1023</sup> Art. 1º, nº 1, do CC.

<sup>1024</sup> Art. 1º, nº 2, primeira parte, do CC.

<sup>1025</sup> Art. 3º, nº 1, do CC.

<sup>1026</sup> Cfr. as críticas em relação as preceitos semelhantes do CC de Portugal de DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Da necessidade de revisão dos artigos 1º a 13º do Código Civil*, in RFDUNL, ano 1º, nº 1 de 2000, Lisboa, pp. 9 e ss., e *Manual de Introdução...*, I, pp. 367 e ss., de JORGE MIRANDA, *Em vez do Código Civil, uma lei sobre leis*, in AAVV, *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, I, Coimbra, 2008, pp. 91 e ss., e de JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 568 e ss.



- a omissão de outras fontes normativas igualmente relevantes;
- a insuficiente identificação das fontes normativas previstas<sup>1027</sup>.

**III.** É na matéria da definição das fontes normativas pertinentes que se assinala o mais grave erro que se pode assacar ao CC nestes preceitos iniciais, já que assume a pretensão de levar a cabo a esquematização das fontes do Direito consideradas atendíveis no seio da globalidade do Ordenamento Jurídico.

Tudo estaria bem para esta perspetiva do CC se ao mesmo fosse reconhecida qualquer primazia definatória na estruturação do Ordenamento Jurídico. Só que não se pode esquecer que esta função sempre estará cometida à Constituição do Estado: é a ela que cumpre, de entre múltiplas outras tarefas, a definição das fontes normativas relevantes para a edificação da Ordem Jurídica<sup>1028</sup>.

Decerto que esse empenho não cabe a nenhum Código Civil, que além de não possuir a força jurídico-hierárquica que só um texto constitucional pode ter, oferece uma visão muito estreita, por se limitar ao Direito Civil como ramo jurídico, por mais geral e comum que seja entendido.

Qualquer Código Civil, por muito que isso custe aos civilistas, é sempre e tão-só um Código Civil, não se podendo dele esperar aquilo que ele nunca poderá dar, sob pena da subversão da estruturação do Direito no Estado Contemporâneo e em cujo nome se fez a revolução constitucional.

**IV.** O CC tem também a falha de fornecer um sentido deficiente acerca das fontes do Direito quando se “esquece” de mencionar algumas das que são absolutamente relevantes, deitando por terra o bom intuito de fazer, com o mínimo de felicidade, a certa indicação dessas fontes.

A deficiência mais significativa de todas é a da omissão do costume da categorização como fonte imediata do Direito, dado que não integra a disposição do art. 1º do CC. É tido por seguro que o costume é uma fonte de

---

<sup>1027</sup> Problemas idênticos suscita a questão das fontes do Direito Internacional Público quando equacionada a partir do art. 38º do ETIJ. Cfr., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, pp. 125 e ss.

<sup>1028</sup> V. a crítica geral, para o CC de Angola, de CARLOS BURITY DA SILVA, *A necessidade da revisão do Código Civil Angolano – princípios estruturantes e eixos fundamentais da reforma*, in ReDiLP, ano I, nº 2 de 2013, pp. 17 e ss.

Direito na sua veste de fonte espontânea, não criada, que brota da convivência social, dotando-se normalmente de um alto grau de efetividade normativa<sup>1029</sup>.

É verdade que se pode dizer – e consideramos essa asserção rigorosamente verdadeira – que o costume não precisa de pedir licença à lei para se afirmar como tal ou, numa versão mais radical, que no momento em que fosse reconhecido pela lei, ele perderia a sua autonomia conceptual e deixaria de ser um genuíno costume.

Contudo, não se crê que este fosse um obstáculo insuperável, bastando elencar o costume no conjunto das fontes normativas admissíveis, o que não seria necessariamente reconhecido como a fonte da respetiva admissibilidade jurídico-positiva.

Outra anomalia de que padece o CC na enunciação das fontes de Direito atinge parte da jurisprudência, pois que são algumas as situações em que as decisões dos tribunais podem assumir a natureza dos assentos, faltando a alusão a outras decisões judiciais normativas: os acórdãos com força obrigatória geral que a CRA admite que o Tribunal Constitucional possa produzir<sup>1030</sup>.

V. Em relação à caracterização da fonte legal, o CC é muitíssimo pobre, não obstante o esforço de proceder à sua formulação, ao dizer que “Consideram-se leis todas as disposições genéricas providas dos órgãos estaduais competentes”<sup>1031</sup>.

O conceito de lei é polissémico, sendo múltiplas as aceções por que pode ser desdobrado, da mais ampla de todas – equivalendo ao próprio Direito – à mais restrita – a lei da Assembleia Nacional.

Todavia, dela certamente fugirão algumas das mais amplas aceções, que assim não se mostram relevantes, para além da total desconsideração das fontes externas do Direito Angolano, que dele fazem parte integrante, como é o Direito Internacional Público.

<sup>1029</sup> Cfr. CARLOS BURITY DA SILVA, *A necessidade da revisão...*, pp. 18 e 19.

<sup>1030</sup> Cfr. o art. 231º, nº 1, da CRA.

<sup>1031</sup> Art. 1º, nº 2, do CC.

### 147. A nova resposta constitucional: a Constituição como *norma normarum*

I. Tudo isto implica que não é ao CC que se pode deferir o importante papel da esquematização das fontes de Direito na Ordem Jurídica Angolana: é que não pode sobreviver, nos preceitos iniciais que ficaram assinalados, às críticas que lhe devem ser dirigidas.

Aqui vale a dimensão do Direito Constitucional – ou olhando mais especificamente para a Constituição – como coluna vertebral da Ordem Jurídica a quem compete definir as relevantes fontes do Direito de Angola<sup>1032</sup>.

Se o Direito Constitucional assume as características de supremacia hierárquico-normativa e de centro material do sistema jurídico<sup>1033</sup>, é também nele que devemos procurar a resposta ao problema de saber quais são os tipos de fontes normativas efetivamente aplicáveis<sup>1034</sup>, reconhecendo-se à Constituição, na esteira da importância do pensamento de HANS KELSEN<sup>1035</sup>, a capacidade de determinar o esquema das fontes do Direito na comunidade política que funda e ordena<sup>1036</sup>.

II. Uma resposta adequada a esta matéria depende, pois, da análise do texto constitucional, no qual se deve perceber a relevância das fontes do Direito em geral<sup>1037</sup>, que lhe cabe definir, tarefa que não é certamente do Direito Civil.

Só observando a CRA, ela própria uma lei muito especial, é que ficamos a saber as várias fontes do Direito.

<sup>1032</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 571 e ss.

<sup>1033</sup> O que também sucede para o próprio Direito Civil: cfr. CARLOS BURITY DA SILVA, *A necessidade da revisão...*, pp. 14 e 15.

<sup>1034</sup> Cfr. ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE, *Curso...*, I, pp. 153 e ss.

<sup>1035</sup> Cfr. HANS KELSEN, *Teoria Pura...*, pp. 309 e ss.

<sup>1036</sup> Ou como afirma MIGUEL REALE (*Teoria Tridimensional...*, p. 225), indiretamente ao realçar a lógica do sistema jurídico da *Civil Law*, “São a Constituição e as leis de cada país que predeterminam os requisitos caracterizadores das diversas fontes do Direito, que não podem ser configuradas em abstrato, mas sim em razão de específicas conjunturas históricas, como o demonstra a distinção fundamental entre a nomogénese jurídica que caracteriza e distingue o *Common Law* e a que é própria do *Civil Law*, isto é, do Direito de tradição romanística”.

<sup>1037</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Arrendamento Urbano...*, pp. 29 e ss.

Todavia, surge a dificuldade inesperada de não ser possível deparar com uma disposição constitucional especificamente reservada ao tema, antes sendo apenas viável encontrar, dispersivamente, múltiplos preceitos que fazem referências pontuais à matéria das fontes do Direito.

Este foi um caso de excessiva desconstitucionalização pela remissão de múltiplos aspetos desse regime para a LPFDL.

**III.** Resumindo as diversas opções constitucionais no tocante às fontes do Direito em geral, cumpre apresentar as seguintes categorias, para depois as explicitarmos<sup>1038</sup>:

- a *lei*, expressando-se em conceitos polissémicos, desde o mais amplo até se reduzir a diversos tipos específicos de atos jurídico-normativos, aqui se incluindo as diversas funções jurídico-públicas, com exclusão da jurisdicional, como é o caso dos atos constitucionais, legislativos, políticos e administrativos de teor normativo;
- o *costume*, uma vez que, sendo uma fonte do Direito Internacional Público, é como tal implicitamente recebida no âmbito da incorporação deste ramo do Direito, embora deva ser considerada no plano das fontes internas do Direito de Angola, sendo até beneficiado com uma alusão constitucional direta;
- a *jurisprudência*, na medida em que o texto constitucional não proíbe que o Tribunal Supremo tenha poderes para a aplicação uniforme da lei, além dos casos de declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral da competência do Tribunal Constitucional.

Em contrapartida, nenhuma alusão se opera em relação à doutrina como fonte do Direito<sup>1039</sup>, pelo que fica esclarecida a sua irrelevância na respetiva produção<sup>1040</sup>, a despeito do seu papel auxiliar – ou mediato, como alguns autores preferem dizer – na dilucidação do Direito aplicável.

<sup>1038</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 573 e ss.

<sup>1039</sup> Doutrina que se deve entender como o ensinamento dos juristas e professores universitários de Direito, não tanto no seu sentido religioso ou no seu sentido político. Quanto a estas distinções, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, p. 164.

<sup>1040</sup> Lembremos estas significativas palavras de HANS Kelsen (*Teoria Pura...*, p. 112): “A ciência jurídica tem por missão conhecer – por fora, por assim dizer – o Direito e descrevê-lo com base no seu conhecimento. Os órgãos jurídicos têm – como autoridade jurídica – antes de tudo por missão produzir o Direito para que ele possa então ser conhecido

O mesmo se diga, nesta sede, dos *princípios jurídicos*, que são muito mais do que fontes do Direito: são eles próprios partes integrantes do Ordem Normativa e, como tal, assumem uma direta vinculatividade, não obstante poderem gerar, por seu turno, novas regras jurídicas<sup>1041</sup>.

Esse é ainda o resultado quando nos referimos à *equidade*<sup>1042</sup> como hipotética fonte do Direito, já que nem sequer atinge o patamar mínimo de fonte do Direito em geral, apenas surgindo como um critério casuístico de resolução de casos – a “justiça do caso concreto”, como é habitualmente designada<sup>1043</sup> – e não indo além de um mero critério formal de decisão<sup>1044</sup>.

IV. Esta apresentação do quadro geral de fontes do Direito de Angola, com base nas referências constitucionais<sup>1045</sup>, determina que se verifiquem várias contraposições:

- *entre fontes voluntárias e fontes espontâneas*: as fontes voluntárias são as fontes que derivam de um ato de vontade, produzido com uma

---

e descrito pela ciência jurídica. É certo que também os órgãos aplicadores do Direito têm de conhecer – de dentro, por assim dizer – primeiramente o Direito a aplicar. O legislador, que, na sua atividade própria, aplica a Constituição, deve conhecê-la; e igualmente o juiz, que aplica as leis, deve conhecê-las. O conhecimento, porém, não é o essencial: é apenas o estágio preparatório da sua função que, como adiante melhor se mostrará, é simultaneamente – não só no caso do legislador como também no do juiz – produção jurídica: o estabelecimento de uma norma jurídica geral – por parte do legislador – ou a fixação de uma norma jurídica individual – por parte do juiz”.

<sup>1041</sup> Como tivemos ocasião de escrever noutro lugar (JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, p. 152), “Em rigor, deve-se frontalmente questionar a inserção dos princípios gerais de Direito no conceito de fonte formal do Direito Internacional: é que eles correspondem a Direito aplicável, não sendo propriamente um esquema por que se possa exprimir um dever-ser a aplicar depois, na convicção de que o aplicador resolve os casos que lhe sejam submetidos tanto por normas como por princípios jurídicos”.

<sup>1042</sup> Sobre a equidade na Teoria Geral do Direito, v. ANGEL LATORRE, *Introdução...*, pp. 118 e ss.; MÁRIO BIGOTTE CHORÃO, *Introdução ao Direito*, I, Coimbra, 1989, pp. 95 e ss.; INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Introdução...*, I, pp. 149 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução...*, I, pp. 125 e ss.; FERNANDO ARAÚJO, *Os sentidos de aequitas em Marco Túlio Cícero*, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles*, I, Coimbra, 2002, pp. 875 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, pp. 167 e ss.; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito...*, pp. 245 e ss., e pp. 261 e 262.

<sup>1043</sup> Assim também, CARLOS BURITY DA SILVA, *A necessidade da revisão...*, p. 19.

<sup>1044</sup> Cfr. o art. 4º do CC.

<sup>1045</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 575 e ss.

intenção normativizadora, e as fontes espontâneas são as fontes que, regulando a vida social, surgem involuntariamente no âmbito dessa mesma convivência comunitária;

- *entre fontes superiores e fontes inferiores*: as fontes hierarquicamente superiores, que subordinam as outras, e as demais fontes que lhes devem obediência, dentro de uma lógica hierárquica imposta pelo Direito Constitucional e que é conatural à Ordem Jurídica;
- *entre fontes internas e fontes externas*: as fontes internas são produzidas dentro do âmbito da atividade estadual e as fontes externas são dimanadas de outras entidades ou alcançadas noutros contextos, exteriores ao Estado Angolano e que este aceita como suas;
- *entre fontes estaduais e fontes não estaduais*: as fontes estaduais radicam no poder estadual, que se assume como autor das mesmas, e as fontes não estaduais têm outras autorias, assim não se conferindo ao Estado o monopólio das fontes do Direito.

A caracterização geral que a tipologia de fontes propicia através deste quadro classificatório que o melhor percebeção permite chegar à óbvia conclusão – que o Estado Social e o Estado Pós-Social têm confirmado – de que as fontes do Direito apenas se atingem na sua plenitude numa lógica de *pluralismo jurídico e social, muito longe nós estando do quadro centralizador e unitário do século XIX, com toda a exacerbação do papel da lei, bem acolitado pelo positivismo legalista então reinante*<sup>1046</sup>.

---

<sup>1046</sup> Sobre o pluralismo jurídico em geral, que tem nas fontes de Direito uma das suas várias refrações, v. RAUL ARAÚJO, *O Presidente da República...*, pp. 155 e ss.; CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa...*, pp. 91 e ss.

## § 32º AS FONTES DE DIREITO JURÍDICO-PÚBLICAS

### 148. A amplitude da lei como fonte geral de Direito

I. Não obstante a verdade deste pluralismo, de longe que a fonte mais relevante do Direito é a lei, amplitude tanto maior quanto é certo ela acolher numerosos sentidos, dada a polissemia do respetivo conceito<sup>1047</sup>.

A descrição da importância da lei pode ser vista sob a perspetiva de diversas características, que simultaneamente redundam em várias categorias de atos, na condição de os mesmos serem normativos:

- *os atos constitucionais*;
- *os atos legislativos*;
- *os atos políticos*;
- *os atos administrativos*.

*O sentido de lei, nesta hipótese, não é amplíssimo, é apenas amplo, compreendendo as funções constitucional, legislativa, política e administrativa.*

II. No plano das classificações possíveis, a lei como fonte de Direito, nesta sua aceção ampla, pode compreender todas as suas variedades, a saber:

- *fontes externas* – o Direito Internacional convencional e unilateral – e *fontes internas* – os atos jurídico-públicos dos poderes estadual e intra-estadual;

---

<sup>1047</sup> Acerca da lei como fonte do Direito em geral, v. J. BATISTA MACHADO, *Introdução ao Direito...*, pp. 159 e 160; MARCELLO CAETANO, *História...*, pp. 16 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução...*, I, pp. 393 e ss., e pp. 486 e ss.; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENÇÃO, *O Direito...*, pp. 283 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 576 e ss.

- *fontes superiores* – a Constituição e os atos constitucionais – e *fontes inferiores* – todas as outras, também entre si ordenadas por relações específicas de hierarquia;
- *fontes estaduais* – a Constituição, os atos constitucionais, o Direito Internacional e o Direito Legal – e as *fontes não estaduais* – as fontes regulamentares de entidades administrativas menores.

**III.** De todo o modo, é absolutamente conveniente que agora se proceda à apresentação hierarquizada das diversas fontes de Direito voluntárias, após se ter feito a respetiva diferenciação com base tanto na função jurídico-pública, como nas modalidades de atos jurídico-públicos que cada uma delas está habilitada a segregar.

Tratando-se de enquadrar as fontes de Direito em Angola, apenas se levará em consideração, segundo as exigências desta Ordem Jurídica, os atos que possam ser efetivamente fontes normativas, sendo despiciendo os atos individuais e concretos, ainda que se saiba os sérios riscos da fluidez dessas fronteiras.

#### **149. As fontes constitucionais: a Constituição e os atos constitucionais**

**I.** O primeiro estalão da Ordem Jurídica é composto pelos *atos constitucionais*, os quais simbolizam manifestações voluntárias, de teor normativo, que integram a Ordem Constitucional<sup>1048</sup>.

A principal fonte constitucional, como não podia deixar de ser, é a própria *Constituição*, que ao mesmo tempo funciona como fonte geral de Direito, não se cingindo ao âmbito específico do Direito Constitucional e irradiando para todos os outros lugares da Ordem Jurídica.

Este é bem um exemplo de como a Constituição, recordando a célebre frase de PELEGRINO ROSSI, pode em si conter as *têtes de chapitre* da Ordem Jurídica.

A doutrina mais recente não deixa de refletir este fenómeno de constitucionalização do Direito em geral, ao não apenas, em cada ramo jurídico, indicar as fontes constitucionais pertinentes, como sobretudo percebendo que o pensamento sistemático – por mais específico que seja em cada capí-

<sup>1048</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1223 e ss.



tulo jurídico – jamais se pode alhear do influxo sistemático-valorativo que irradia da Ordem Constitucional para toda a Ordem Jurídica.

**II.** Também não é de descurar a relevância das *leis de revisão constitucional*, que modificam o texto constitucional, normalmente de cariz normativo, e que assim supervenientemente ficam a ser parte integrante, ainda que num plano secundário, da Ordem Constitucional.

O mesmo se diga, embora em termos mais limitados, dos atos de exceção, uma vez que, mesmo sendo de vigência breve, se repercutem fortemente na ordem constitucional ao ponto de nela provocarem a suspensão de direitos fundamentais.

A LPFDL explicitamente refere as “leis de constitucional”<sup>1049</sup>, mas não alude aos atos de exceção constitucional, mencionando ainda a publicação da “Constituição da República de Angola”<sup>1050</sup>.

## 150. As fontes externas: o Direito Internacional

**I.** O segundo patamar a considerar no feixe das fontes de Direito é o das *fontes internacionais*, que podem ser genericamente designados por *Direito Internacional*.

De resto, a própria CRA dá conta da preocupação com o tema e até lhe dedica um preceito específico<sup>1051</sup>, no qual estabelece o seguinte:

### ARTIGO 13º

#### (Direito Internacional)

1. O Direito Internacional geral ou comum, recebido nos termos da presente Constituição, faz parte integrante da ordem jurídica angolana.

<sup>1049</sup> Cfr. o art. 7º, nº 1, al. a), da LPFDL.

<sup>1050</sup> Cfr. o art. 3º, nº 1, al. a), da LPFDL.

<sup>1051</sup> Sobre o problema particular do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional no Direito Constitucional Angolano, v. CARLOS FEIJÓ, *O Tribunal Penal Internacional e a Lei Constitucional de Angola*, in *Problemas Actuais de Direito Público Angolano*, Cascais, 2001, pp. 45 e ss.; JOAQUIM BELO MANGUEIRA, *O Direito Internacional...*, pp. 98 e ss.; JOSÉ EDUARDO SAMBO, *Os princípios processuais do Tribunal Penal Internacional*, in *ReDiLP*, ano I, nº 1 de 2013, pp. 215 e ss.

2. Os tratados e acordos internacionais regularmente aprovados ou ratificados vigoram na ordem jurídica angolana após a sua publicação oficial e entrada em vigor na ordem jurídica internacional e enquanto vincularem internacionalmente o Estado angolano.

**II.** A referência global ao Direito Internacional não deve esconder a diversidade de fontes de Direito que por esta via se tornam parte integrante do Direito de Angola, em grande medida dinamizados por atos da função política<sup>1052</sup>:

- *os costumes internacionais* que se apliquem a Angola;
- *as convenções, os tratados e os acordos internacionais*; e
- *os atos internacionais unilaterais*<sup>1053</sup>.

A LPFDL faz menção a algumas destas fontes jurídico-internacionais em associação ao dever da respetiva publicação oficial, como sucede em matéria de convenções internacionais: “...as convenções internacionais e os respectivos actos internos de vinculação, bem como os actos de desvinculação”<sup>1054</sup>.

**III.** A LTI ocupa-se especificamente da fonte internacional convencional, considerando os tratados internacionais em três categorias – tratados solenes, acordos executivos e acordos em forma simplificada<sup>1055</sup> – não totalmente coincidentes com a terminologia constitucional.

---

<sup>1052</sup> Sobre a relevância do Direito Internacional no Direito de Angola, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, pp. 396 e ss.

<sup>1053</sup> De que é bem exemplo a L nº 1/12, de 12 de janeiro, *Lei sobre a Designação e Execução de Atos Jurídicos Internacionais*, a qual tem por objeto, nos termos do seu art. 1º, nº 1, estabelecer “...a autoridade para a designação de Estados, pessoas, grupos e entidades, assim como o mecanismo para aplicação de medidas restritivas específicas aos mesmos, com o fim de combater o terrorismo, cumprir com qualquer acto internacional relativo à manutenção da paz e segurança, tais como as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como para proteger a segurança nacional interna e externa da República de Angola”, incluindo ainda o estabelecimento do “...mecanismo para o congelamento administrativo de fundos ou recursos económicos...” (art. 1º, nº 2) e “...estabelecer um regime penal pelo incumprimento de medidas restritivas impostas pela presente lei” (art. 1º, nº 3).

<sup>1054</sup> Art. 3º, nº 1, al. l), da LPFDL.

<sup>1055</sup> Cfr. os arts. 3º e ss. da LTI.

Os diversos capítulos da LTI fixam o regime dos momentos de realização dos tratados internacionais, concretizando algumas das normas constitucionais:

- Capítulo I – *Disposições Gerais*
- Capítulo II – *Classificação e Processo de Conclusão dos Tratados*
- Capítulo III – *Formalidades complementares*
- Capítulo IV – *Causas de Invalidez dos Tratados Internacionais*
- Capítulo V – *Causas de Cessação da Vigência dos Tratados Internacionais*
- Capítulo VI – *Disposições Finais e Transitórias*

## 151. As fontes ordinárias: o Direito Legal e afim

I. O terceiro nível de fontes voluntárias de Direito inclui os *atos legislativos, que se apresentam multifacetados, embora todos eles produto da função legislativa, monopolizada pelo Estado no caso de Angola*, assunto que já pudemos observar com mais pormenor tanto da estática como da dinâmica da lei<sup>1056</sup>.

Não obstante a maior importância das matérias em que se permite a intervenção legislativa da Assembleia Nacional, diferentemente das matérias em que o Presidente da República pode intervir legislando também, o certo é que ambos os atos legislativos têm a mesma hierarquia:

- os atos legislativos parlamentares;
- os atos legislativos presidenciais.

II. Só que os atos legislativos estão longe de esgotarem a categoria do Direito ordinário no sentido do conjunto das fontes voluntárias de Direito que estão abaixo da Constituição e do Direito Internacional.

Num fenómeno que tem vindo a complexificar-se, os *atos políticos*, a despeito de normalmente não serem normativos e não ostentando a forma de lei, podem ser uma fonte de Direito, sendo de considerar os seguintes no plano interno (para além daqueles que interessam ao Direito Internacional):

- as resoluções parlamentares de cessação de vigência dos decretos legislativos presidenciais autorizados;

---

<sup>1056</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1225 e 1226; JOÃO SOARES SILVA DONO, *Introdução...*, pp. 64 e ss.

- os decretos presidenciais de declaração do estado de exceção;
- as eleições políticas.

**III.** Daí que o *Direito Legal* deva ser acrescentado por um conjunto de fontes normativas que, não sendo legislativas por não possuírem a forma de lei, têm uma mesma eficácia legal-normativa, do mesmo modo se incorporando no patamar do *Direito Legal*.

Disso se dá conta, até certo ponto, a LPFDL, que estende o dever de publicitação dos atos jurídico-públicos a alguns atos políticos, ainda que nem todos sejam propriamente normativos, de que são exemplos:

- “Os decretos presidenciais”<sup>1057</sup>;
- “As resoluções da Assembleia Nacional”<sup>1058</sup>;
- “Os resultados das eleições gerais, das eleições autárquicas e dos referendos”<sup>1059</sup>.

## 152. As fontes administrativas: o Direito Regulamentar

**I.** O quarto nível da *Ordem Jurídica* na sua explicitação em fonte normativa é constituído pelo *Direito Regulamentar*, que agrega o conjunto dos regulamentos administrativos da Administração Pública, sejam ou não produzidos pelo Estado<sup>1060</sup>.

A função administrativa, traduzindo-se globalmente na produção de atos administrativos (*lato sensu*), pode originar atos com natureza de fonte de Direito quando os mesmos revistam conteúdo geral e abstrato.

É o caso dos *regulamentos administrativos*, com toda a amplitude que oferecem, nas suas mais variadas modalidades.

**II.** Em termos de dever de publicação no jornal oficial, a LPFDL é até bastante prolixa na identificação de tipos de atos jurídico-públicos que podem incorporar regulamentos administrativos, ainda que o tivesse realizado padecendo do defeito de apenas considerar regulamentos estaduais:

<sup>1057</sup> Art. 3º, nº 1, al. i), da LPFDL.

<sup>1058</sup> Art. 3º, nº 1, al. k), da LPFDL.

<sup>1059</sup> Art. 3º, nº 1, al. o), da LPFDL.

<sup>1060</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1229 e 1230.

- “Os decretos presidenciais”<sup>1061</sup>;
- “Os decretos executivos ... do Vice-Presidente da “República”<sup>1062</sup>;
- “Os decretos executivos ... dos Ministros de Estado e dos Ministros”<sup>1063</sup>.

**III.** Diferentemente, os outros atos de natureza administrativa – os atos administrativos e os contratos administrativos – não são deste prisma relevantes por não possuírem normatividade.

Para esses melhor se reserva a categoria de “despachos executivos”, aos quais alude também a LPDFL, ainda que não tenham a dignidade de se apresentarem como fontes de Direito.

---

<sup>1061</sup> Art. 3º, nº 1, al. i), da LPDFL.

<sup>1062</sup> Art. 3º, nº 1, al. m), da LPDFL.

<sup>1063</sup> Art. 3º, nº 1, al. n), da LPDFL.

## § 33º OUTRAS FONTES DE DIREITO

### 153. A relevância independente e direta do costume como fonte geral de Direito

I. O *costume* como fonte do Direito representa a prevalência da espontaneidade social que assume uma dimensão de normatividade jurídica<sup>1064</sup>, pela conjunção de dois elementos indispensáveis:

- o *elemento material* (o *corpus*) – que integra uma prática reiterada, o que significa a repetição de condutas havendo ocasião de elas acontecerem;
- o *elemento psicológico* (o *animus*) – que implica a consciência de que aquela prática, não sendo rotineira ou burocrática, tem caráter obrigatório (*opinio iuris vel necessitatis*).

A produção destas orientações jurídicas surge de uma convivência social, a que depois fica associado um sentido de dever-ser, sentido de juri-

---

<sup>1064</sup> Acerca da relevância do costume, de uma perspectiva mais geral do Direito, v. JOSÉ HERMANO SARAIVA, *Lições de Introdução ao Direito*, Lisboa, 1962-62, pp. 377 e ss.; ANGEL LATORRE, *Introdução...*, pp. 80 e ss.; MIGUEL REALE, *Lições Preliminares de Direito*, 10ª ed., Coimbra, 1982, pp. 148 e ss.; J. BATISTA MACHADO, *Introdução ao Direito...*, pp. 161 e 162; ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Costume*, in Pol., I, Lisboa, 1983, pp. 1348 e ss.; JOÃO DE CASTRO MENDES, *Introdução ao Estudo do Direito*, 3ª ed., Lisboa, 2010, pp. 109 e ss.; J. DIAS MARQUES, *Introdução...*, pp. 88 e ss.; PAULO DOURADO DE GUSMÃO, *Introdução ao Estudo do Direito*, 14ª ed., Rio de Janeiro, 1990, pp. 149 e ss.; FRANÇOIS TERRÉ, *Introduction Générale au Droit*, Paris, 1991, pp. 180 e ss.; INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Introdução...*, I, pp. 115 e ss.; MARCELLO CAETANO, *História...*, pp. 14 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução...*, I, pp. 373 e ss.; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito...*, pp. 264 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 579 e ss.; CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa...*, pp. 69 e ss.; JOÃO SOARES SILVA DONO, *Introdução...*, pp. 58 e ss.

dicidade que não tem de necessariamente espelhar o cumprimento de um dever, podendo ter outras normatividades, como as que decorrem das normas permissivas.

**II.** O costume como fonte geral do Direito possui a particularidade de se situar no conjunto das fontes espontâneas, que levam a cabo a regulação social a partir dos próprios destinatários, num certo sentido de autorregulação jurídica.

Os costumes não são todos iguais e podem, por sua vez, classificar-se sob diferentes perspectivas, de acordo com outros tantos critérios aplicáveis<sup>1065</sup>:

- *o critério do âmbito de aplicação: costumes internacionais, costumes nacionais, costumes regionais e costumes locais;*
- *o critério do ramo de Direito a que respeitam: costumes civis, costumes comerciais, costumes administrativos, etc.*

**III.** Por outra parte, é de não esquecer que a singularidade dos costumes implica o seu cuidadoso afastamento de realidades que lhe são afins<sup>1066</sup>:

- os *usos*: são práticas continuadas, mas que não dispõem de qualquer valor jurídico-normativo;
- as *tradições*: são comportamentos habituais, em correspondência às feições histórico-culturais das comunidades;
- as *praxes*: são comportamentos rotineiros, desprovidos de juridicidade, ainda que possam beneficiar a eficiência dos serviços da Administração Pública;
- as *cortesias*: são hábitos de boa e simpática convivência humana, com vinculatividade normativa, mas no âmbito da Ordem de Civilidade, não no foro da Ordem Jurídica.

**IV.** A grande questão que o costume coloca – ganhe ou não a alusão da lei – é a da sua aceitação como fonte autónoma do Direito.

---

<sup>1065</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução...*, I, pp. 375 e 376; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, p. 580.

<sup>1066</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução...*, I, pp. 137 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, p. 580.

Claro está que não se coloca a hipótese de o costume ter de ser aceite pela lei porque nesse caso ele perderia a sua especial força e valeria antes como fonte legal porque por aquela autorizado.

Classicamente, as relações entre o costume e a lei podem ser de três tipos:

- o costume *secundum legem* – neste caso, o costume coincide com a lei, nada lhe acrescentando, mas antes a confirmando na convivência social em que se consubstancia;
- o costume *praeter legem* – neste caso, o costume vai além da lei, apresentando normas em aspetos que não foram tocados pelas normas legais, num claro alargamento do campo da juridicidade; e
- o costume *contra legem* – neste caso, o costume está contra a lei, ao produzir normas que são antinómicas relativamente ao que se dispõe na lei.

Eis um debate que está longe de estar terminado, com tomadas de posição especificamente importantes no tocante a esta terceira categoria, já que as primeira e segunda não são muito significativas.

V. Os defensores da irrelevância do costume *contra legem* invocam o monopólio da lei como expressão da vontade geral e democrática da sociedade, ao que se adiciona a necessidade de segurança e certeza que é conatural à lei e que o costume não pode garantir, nem sequer estando escrito e, por isso, muito mais dificilmente conhecido<sup>1067</sup>.

Os defensores da autónoma relevância do costume *contra legem* referem que o Direito, traduzindo a Ordem Social, não pode abafar os espaços de autonomia comunitária que o costume reflete, não se levantando obstáculos

---

<sup>1067</sup> Contra o qual já em Portugal, no século XVIII, a Lei da Boa Razão empreendera um vigoroso combate, exigindo que o costume vigorasse por mais de 100 anos, fosse conforme às leis e correspondesse à “boa razão”, sem ainda esquecer todo o novo ambiente racionalista e iluminista que protagonizou.

Cfr. GUILHERME BRAGA DA CRUZ, *O Direito subsidiário na História do Direito Português*, Coimbra, 1975, pp. 279 e ss.; RUI MARCOS, *A legislação pombalina – alguns aspetos fundamentais*, Coimbra, 1990, pp. 163 e ss.; MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *História do Direito Português*, Coimbra, 1989, pp. 356 e ss.; NUNO J. ESPINOSA GOMES DA SILVA, *História...*, pp. 392 e ss.; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito...*, pp. 267 e 268; PEDRO CARIDADE DE FREITAS, *Um testemunho na transição para o século XIX: Ricardo Raimundo Nogueira*, Coimbra, 2005, pp. 58 e ss.; ANTÓNIO MANUEL HESPANHA, *Guiando...*, pp. 32 e ss.



de monta em relação ao propósito de certeza e segurança porque não só há costumes bem conhecidos – e até escritos – como a sua importância se situa mais ao nível dos comportamentos sociais, que desse ponto de vista oferecem bem menos acuidade, pois que são socialmente muito mais sentidos.

É nesta segunda linha argumentativa que nos situamos, porquanto o costume não só se impõe por si – mesmo contra a maior das leis<sup>1068</sup> – como pensar o contrário seria abrir as portas à “ditadura da lei”, comprimindo a autonomia social das comunidades e das pessoas<sup>1069</sup>.

Com esta alusão, não escondemos a escassa relevância prática deste problema pela dificuldade de o costume se afirmar na sociedade técnica e de conhecimento em que estamos vivendo, estruturalmente avessa às regulações jurídicas ditadas através de fontes costumeiras.

**VI.** Esta é uma discussão até certo ponto inútil em Angola, dada a circunstância de aqui o próprio texto da CRA ter tomado posição no assunto, admitindo a relevância direta do costume como fonte do Direito: “É reconhecida a validade e a força jurídica do costume que não seja contrário à Constituição nem atente contra a dignidade da pessoa humana”<sup>1070</sup>.

É extremamente significativo que se assuma uma posição frontal em matéria de Direito Consuetudinário, sendo certo que o desenvolvimento do Estado Constitucional, desde o Liberalismo, se foi fazendo segundo paradigmas positivistas legalistas, de repressão de qualquer informalidade normativa, espontaneamente criada pelas comunidades<sup>1071</sup>.

Quer isto dizer que foi a própria Constituição – o ícone fundamental da soberania estadual – a prescindir de uma lógica monopolista na definição

---

<sup>1068</sup> O que nem sequer acontece com a CRP, para o Direito Internacional Público, uma vez que ela incorpora automaticamente o Direito Internacional geral ou comum, em grande medida de raiz costumeira, nos termos do respetivo art. 8º, nº 1. Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, pp. 369 e ss.

<sup>1069</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução...*, I, pp. 388 e ss., aditando JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO (*O Direito...*, p. 273) que “As bases em que assentamos a nossa visão da ordem jurídica levam-nos noutro sentido. A solução do problema do valor do costume depende, não do Direito legislativo, mas das concepções que em definitivo aceitarmos sobre o fundamento da juridicidade”.

<sup>1070</sup> Art. 7º da CRA.

<sup>1071</sup> Sobre a relevância do costume como fonte de Direito em Angola, v. CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa...*, pp. 391 e ss.; JOÃO SOARES SILVA DONO, *Introdução...*, p. 62; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 202 e ss.

das fontes de Direito, admitindo uma concorrência normativa que em boa parte não pode controlar ou influenciar, numa clara homenagem ao princípio do pluralismo jurídico.

**VII.** Contudo, esta aceitação constitucional do Direito Costumeiro não é ilimitada e, ao invés, submete-se a condições que parecem razoáveis, num contexto em que ao Direito do Estado deve competir uma força diretiva essencial, sobretudo numa altura em que se trata de fundar uma organização coletiva, que dá os seus primeiros passos, depois de tantos anos de luta pela independência política.

Como afirma CARLOS FEIJÓ, que profundamente se dedicou a este assunto, “...verificamos que, na coexistência normativa, o costume deve respeitar tanto – e somente – a Constituição como o princípio da dignidade da pessoa humana”<sup>1072</sup>.

Podem sempre restar dúvidas acerca da legitimidade da limitação do costume através da lei, tratando-se de fontes que exatamente se definem pelo seu antagonismo, e sendo certo que o costume para o ser não pode carecer de validação legal.

Só que daí não se segue a impossibilidade de a lei – neste caso, a lei constitucional – se pronunciar sobre a validade do costume, até porque o faz muito restritamente, não só apelando a um esquema de resolução de conflitos, não de ingerência direta, como unicamente vedando os costumes que mais grosseiramente ponham em perigo os valores fundamentais da comunidade, protegidos ao nível constitucional.

E os limites impostos às normas costumeiras são óbvios no tocante à Constituição na sua função valorativa e organizatória.

**VIII.** Ainda assim se levantam dúvidas hermenêuticas na conjugação entre o limite da Constituição e o limite da dignidade da pessoa humana, sendo certo que este princípio constitucional é menos extensivo do que toda a normatividade que se encontra inserida na Constituição, que não se resume a este princípio, já que abarca outros princípios materiais e muitas outras normas de cunho organizatório.

O ponto é mesmo este: se a dignidade da pessoa humana já integra o dever-ser constitucional, qual a razão para ser individualizada, quando ficaria consumida por toda a normatividade constitucional? Terá essa indivi-

---

<sup>1072</sup> CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa...*, p. 397.

dualização um significado autónomo? Ou será um mero lapso do legislador constituinte, que caiu aqui numa escusada redundância?

A dificuldade torna-se mesmo espinhosa quando se reconhece a existência de poderes tradicionais que na sua organização adotam formas monárquicas de governo, apesar de cumprirem os limites impostos pela dignidade da pessoa no tocante às normas de convivência coletiva que decretam. Serão estes poderes costumeiros inconstitucionais por violarem o princípio do Estado Republicano?

## 154. A limitação da jurisprudência como fonte geral de Direito

I. A *jurisprudência* traduz a atividade realizada pelos tribunais na aplicação do Direito, submetendo-se aos parâmetros pré-existentes e sendo seguro que não podem produzir decisões de *non liquet*, como bem recorda o CC: “O tribunal não pode abster-se de julgar, invocando a falta ou obscuridade da lei ou alegando dúvida insanável acerca dos factos em litígio”<sup>1073</sup>.

Na esmagadora maioria dos casos, da atividade diuturna dos tribunais – a jurisprudência – não se infere qualquer normatividade: os litígios, cuja composição lhes está constitucionalmente atribuída, ostentam as evidências dos limites subjetivos e objetivos do caso julgado a uma dada situação concreta e histórica, em que são partes pessoas individualmente consideradas, nesse contexto se esgotando os efeitos das decisões jurisprudenciais.

II. Todavia, pode haver outros casos em que a jurisprudência surge equacionada no contexto de uma específica fonte de Direito, ao transcender os limites de cada caso concreto e individual e, assim, erigindo-se a orientação geral<sup>1074</sup>.

Só a este propósito faz sentido a alusão à jurisprudência como fonte do Direito. Nos demais casos, a jurisprudência é um modo público de aplicação do Direito, tal como isso sucede com a aplicação do Direito em geral pelos sujeitos jurídicos, que no seu dia a dia massivamente aplicam o Direito, nos mais variados campos da atividade humana.

<sup>1073</sup> Art. 8º, nº 1, do CC.

<sup>1074</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 582 e ss.

**III.** O CC de Angola, diversamente do de Portugal aplicável hoje, admite a jurisprudência como fonte de Direito, consagrando o instituto dos assentos.

Cumprе transcrever o preceito em que essa possibilidade está consagrada, contra o silêncio que nesta matéria guarda a CRA: “Nos casos declarados na lei, podem os tribunais fixar, por meio de assentos, doutrina com força obrigatória geral”<sup>1075</sup>.

**IV.** Ora, a observação da legislação processual angolana mostra várias concretizações deste poder normativo:

- no CPP, prevê-se o recurso extraordinário para o pleno do Tribunal Supremo nestes dois casos: “Se o Tribunal Supremo proferir um acórdão que esteja em oposição com outro do mesmo Tribunal sobre a mesma matéria de direito, poderá o Ministério Público, o réu ou a parte acusadora recorrer para o tribunal pleno”<sup>1076</sup>; “Se qualquer Relação proferir acórdão que esteja em oposição com outro dessa ou de diversa Relação sobre uma mesma matéria de direito e dele não puder interpor-se recurso ordinário para o Tribunal Supremo, deverá o Procurador da República junto de qualquer delas, oficiosamente ou a requerimento da acusação ou da defesa, recorrer extraordinariamente para o Tribunal Supremo, a fim de se fixar a jurisprudência”<sup>1077</sup>;
- no CPC: “Se, no domínio da mesma legislação, o Tribunal Supremo proferir dois acórdãos que, relativamente à mesma questão fundamental de Direito, assentem sobre soluções opostas, pode recorrer-se para o tribunal pleno do acórdão proferido em último lugar”<sup>1078</sup>; “Os acórdãos consideram-se proferidos no domínio da mesma legislação sempre que, durante o intervalo da sua publicação, não tenha sido introduzida qualquer modificação legislativa que interfira, directa ou indirectamente, na resolução da questão de Direito controvertida”<sup>1079</sup>.

---

<sup>1075</sup> Art. 2º do CC.

<sup>1076</sup> Art. 668º, proémio, do CPP.

<sup>1077</sup> Art. 669º, proémio, do CPP.

<sup>1078</sup> Art. 763º, nº 1, do CPC.

<sup>1079</sup> Art. 763º, nº 2, do CPC.

Em qualquer destes casos, aplica-se a consequência prevista no CPC, que se afigura a norma comum, para a qual remete o próprio CPP<sup>1080</sup>: “O acórdão que resolva o conflito de jurisprudência é publicado imediatamente na 1ª série do *Diário da República*”<sup>1081</sup>.

V. A este propósito, bem se justifica falar da jurisprudência como fonte do Direito, embora os resultados de uma conclusão afirmativa devam ser ponderados com a destriça entre três categorias<sup>1082</sup>:

- *a jurisprudência constante*: forma-se uma corrente jurisprudencial, mas que não tem qualquer virtualidade cogente, sendo, quando muito, uma constância rotineira;
- *o costume jurisprudencial*: quando os tribunais ganham a convicção de uma orientação que devem atribuir às fontes que aplicam, mas neste caso a fonte é o costume, não a jurisprudência, ainda que criado nos estreitos limites da comunidade judiciária;
- *a jurisprudência uniformizada*: o esclarecimento acerca do sentido da aplicação de certas fontes que geraram divergências interpretativas, sem que tal signifique a sua vinculatividade com eficácia geral.

É nesta terceira possibilidade que, atualmente, se pode vislumbrar a jurisprudência como fonte de Direito em geral *no Direito de Angola na modalidade da produção dos assentos*: a primeira hipótese apenas mostra uma tendência fáctica, enquanto a segunda hipótese vale a título costumeiro, e não jurisprudencial<sup>1083</sup>.

<sup>1080</sup> Cfr. os arts. 668º e 669º do CPP, nos respetivos §§ únicos.

<sup>1081</sup> Art. 769º do CPC.

<sup>1082</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução...*, I, pp. 459 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 587 e 588.

<sup>1083</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, p. 588.

## § 34º AS RELAÇÕES ENTRE ATOS JURÍDICO-PÚBLICOS E FONTES DE DIREITO

### 155. As relações entre atos jurídico-públicos e fontes de Direito; as relações antinómicas em especial

I. Expostas as diversas funções e atos jurídico-públicos, interessa apreciar de que forma os mesmos entre si se relacionam.

Eis uma questão da maior relevância para o escorreito entendimento do próprio Direito, sem cujo estudo seria impossível encontrar-lhe uma unidade sistemática e, dessa sorte, compreendê-lo na sua intimidade<sup>1084</sup>.

O pressuposto fundamental de que se parte é o da pluralidade – que é, como se compreende, intensa – dos efeitos e das fontes que estão em causa, podendo assim diretamente comunicar-se.

II. Esse é um relacionamento que pode apresentar-se sob diversas vestes, que interessa identificar, para depois se estudar a última delas com mais detença, a mais relevante e difícil no plano prático<sup>1085</sup>.

---

<sup>1084</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1232 e ss.

<sup>1085</sup> Sobre as diversas relações internormativas, incluindo as antinomias normativas, no plano da Teoria Geral do Direito, mas largamente operativas no Direito Constitucional, v. ANTÓNIO BAIÃO DO NASCIMENTO, *Do concurso de normas*, Lisboa, 1971, pp. 37 e ss.; JOSÉ DIAS MARQUES, *Introdução...*, 4ª ed., pp. 171 e ss.; HANS KELSEN, *Teoria Pura...*, pp. 285 e ss.; NATALINO IRTI, *L'età della decodificazione*, 3ª ed., Milano, 1989, pp. 43 e ss.; MANUEL CAVALLEIRO DE FERREIRA, *Lições de Direito Penal*, I, Lisboa, 1992, pp. 527 e ss.; KARL LARENZ, *Metodologia da Ciência do Direito*, 3ª ed., Lisboa, 1997, pp. 372 e ss.; GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português*, I, Lisboa/São Paulo, 1997, pp. 305 e ss.; JOSÉ ANTÓNIO VELOSO, *Concurso e conflito de normas*, in DJ, vol. XVII, 2003, pp. 209 e ss.; LUÍS DUARTE D'ALMEIDA, *O "concurso de normas" em Direito Penal*, Coimbra, 2004, pp. 9 e ss.; JORGE BACELAR GOU-

O mais comum é que à diversidade regulativa corresponda uma diversidade factual do ponto de vista das situações da vida que são versadas: a cada grupo de casos corresponde uma regulação normativa própria, assim se distribuindo o Direito, nos seus vários ramos, sem concursos de normas ou de fontes.

**III.** Sendo essa a situação normal, nem sempre ela é a situação real, com casos em que surge *uma pluralidade de fontes e de normas aplicáveis a uma dada situação*, que fica assim sendo potencialmente regulada por mais do que uma solução normativa, relações de diversas categorias:

- a *relação de subsidiariedade*: é a relação que se estabelece entre uma norma que regula certo instituto e a norma que genericamente se aplica, sendo esta subsidiária por funcionar na falta daquela norma que lhe foi peculiarmente dirigida;
- a *relação de especialidade*: é a relação que se estabelece entre a norma especial, que está peculiarmente adaptada a determinadas situações, e a norma geral, aquela ganhando preferência sobre esta, numa conexão entre espécie e género;
- a *relação de excecionalidade*: é a relação que se estabelece entre a norma excecional, que está singularmente dirigida a certas situações, para as mesmas fixando um regime substancialmente diverso, e a norma que é genericamente aplicável, não levando em conta aquelas especificidades, devendo aquela preferir-se a esta; e
- a *relação de consumpção*: é a relação que se estabelece entre duas normas, com âmbitos de aplicação factual coincidentes, mas em que a norma mais ampla absorve a norma menos ampla, prevalecendo a tutela de interesses que ali se realiza.

**IV.** Estas relações internormativas dão origem a *concursos aparentes de normas*, sempre que nelas se descobre uma norma que é tida por aplicável, em detrimento de outra, a qual apenas o foi em potência.

Mais complexa vem a ser a situação de *concurso real de normas e de fontes*, verificando-se a aplicabilidade de duas ou mais normas a uma mesma situação de facto, gerando-se assim<sup>1086</sup>:

---

VEIA, *Manual...*, pp. 174 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1233 e ss.; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito...*, pp. 539 e ss.

<sup>1086</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 1234.

- a *relação de cumulação*: é a relação que se estabelece entre duas normas, que se aplicam simultaneamente ao mesmo grupo de casos, sendo dotadas de efeitos que são complementares entre si; e
- a *relação de conflito*: é a relação que se estabelece entre duas normas que disciplinam divergentemente um mesmo grupo de casos, nenhuma delas se podendo aplicar por ambas traduzirem orientações antinómicas, entre si incompatíveis.

V. Sem dúvida que é esta última categoria de relação internormativa que sobressai na sua importância e que suscita as mais delicadas questões do ponto de vista da respetiva resolução.

A *contradição internormativa* não tem sempre a mesma consistência, sendo legítimo apresentar duas modalidades:

- a *contradição lógica*; e
- a *contradição valorativa*.

A *contradição lógica* afirma-se pela impossibilidade de duas disposições, entre si incompatíveis, poderem ser simultaneamente aplicáveis, porquanto contêm sentidos normativos inconciliáveis<sup>1087</sup>.

A *contradição valorativa* plasma-se no facto de, havendo duas normas incompatíveis entre si, uma delas dever ser preferida, por refranger valores normativos eticamente prevaletentes.

## 156. Os critérios de resolução das relações antinómicas

I. Depois da definição da relação de incompatibilidade internormativa no plano das funções e dos atos jurídico-públicos<sup>1088</sup>, coloca-se *o problema da procura dos critérios que permitam pôr cobro a esse conflito, elegendo-se as normas e os atos que devem ser tidos por vencedores*.

Com muita pena, este tema dos conflitos internormativos tem sido redutoramente reconduzido à questão da hierarquia das fontes, das normas e dos atos jurídico-públicos, como se tal dificuldade se pudesse resolver com base num único critério de tipo hierárquico.

<sup>1087</sup> Cfr. LUDWIG WITTGENSTEIN, *Tratado Lógico-Filosófico – Investigações Filosóficas*, 3ª ed., Lisboa, 2002, pp. 76 e ss.

<sup>1088</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1235 e ss.



Ele é muito mais do que isso: *o correto entendimento desta questão, importando alargar os horizontes em que tem sido sediada, leva à busca de outros possíveis critérios, para além do critério mais óbvio da hierarquia.*

Por outra parte, escusado será lembrar o prejuízo que os conflitos inter-normativos provocam no Ordenamento Jurídico na sua relação com a respetiva unidade sistemática, pois como refere JOÃO BATISTA MACHADO, “...temos que assentar em que o postulado da “unidade da ordem jurídica” exige que não se verifiquem contradições entre as suas normas (pela mesma razão que exige o preenchimento das respetivas lacunas)”<sup>1089</sup>.

II. Apelando à Teoria Geral do Direito, a necessidade de resolver as antinomias entre fontes, normas e atos jurídico-públicos surge com base em quatro critérios que determinam a prevalência de uns sobre os outros:

- 1) o critério hierárquico;
- 2) o critério funcional;
- 3) o critério lógico; e
- 4) o critério cronológico<sup>1090</sup>.

Entre estes quatro possíveis critérios para solucionar antinomias normativas nas fontes do Direito, parece ser ainda viável estabelecer graus de preferência, precisamente seguindo a sequência da tipologia apresentada, o anterior devendo ser normalmente considerado proeminente em relação ao critério seguinte, salvo alguma pontual exceção.

<sup>1089</sup> Ainda acrescentando J. BATISTA MACHADO (*Introdução ao Direito...*, p. 171), que “Se uma contradição for descoberta e não for de todo possível eliminá-la pelos critérios acima referidos ou pela via interpretativa, teremos de partir da ideia de que as normas em contradição se anulam uma à outra e dar por verificada uma “lacuna de colisão”, a preencher nos termos que adiante serão referidos”.

<sup>1090</sup> Sobre estes vários critérios de resolução das antinomias internormativas, v. JOSÉ DIAS MARQUES, *Introdução...*, 4ª ed., pp. 216 e ss.; J. BATISTA MACHADO, *Introdução ao Direito...*, pp. 170 e 171; JORGE MIRANDA e JORGE BACELAR GOUVEIA, *A duração da patente no Acordo do TRIPS e no novo Código da Propriedade Industrial à luz da Constituição Portuguesa*, in ROA, ano 57, I, janeiro de 1997, pp. 276 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *A aplicação do Acordo ADPIC na Ordem Jurídica Portuguesa – o caso especial da duração das patentes*, in AAVV, *I Forum Ibero-Americano sobre Innovación, Propiedad Industrial e Intelectual y Desarrollo – atas*, Madrid, 2000, pp. 445 e 446, *Ensinar Direito Constitucional*, p. 428, *Manual...*, pp. 178 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1236 e ss.; ITZÍAR GÓMEZ FERNÁNDEZ, *Conflicto y cooperación entre la Constitución Española y el Derecho Internacional*, Valência, 2004, pp. 39 e ss.; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito...*, pp. 542 e ss.; MARIA HELENA DINIZ, *Conflito de normas*, 8ª ed., São Paulo, 2008, pp. 33 e ss.; JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Constituição...*, pp. 295 e ss.

Uma coisa parece certa: não se trata sempre de hierarquia porque o critério hierárquico não é o único, nem sequer se julga útil que o problema da prevalência das fontes, das normas e dos atos jurídico-públicos seja feito abstratamente, pois que só faz sentido na resolução dos casos, enfrentando-se orientações divergentes e simultaneamente aplicáveis.

**III.** O *critério hierárquico* é um fator de prevalência entre fontes, normas e atos jurídico-públicos que se prende com o reconhecimento da superioridade formal de certa fonte, norma ou ato em decorrência do poder que os segrega, assim se aplicando, com todo o seu vigor, à função constitucional que inere a todo o texto constitucional.

Mas a ideia de hierarquia propaga-se aos restantes atos jurídico-públicos, assim como outras fontes e normas, uma vez que se posiciona na superioridade da função e atos constitucionais em relação às outras funções e atos jurídico-públicos, a mesma superordenação hierárquica ocorrendo nas funções legislativa e política em relação às funções administrativa e jurisdicional.

A concretização prática deste critério hierárquico é simbolizada no princípio da constitucionalidade, bem como nos respetivos corolários adjetivos, não apenas ao nível das consequências da inconstitucionalidade como no plano dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade dos atos do poder público em geral.

**IV.** O *critério funcional* implica que, em fontes, normas e atos jurídico-públicos uniformemente localizados no plano da sua hierarquia formal, alguns deles, não obstante aquele facto, devam ser considerados prevalentes sobre outros.

Para assim suceder, *emerge uma razão de ordem funcional, dada a importância e o papel que é conferido a certas fontes, normas e atos jurídico-públicos, os quais, por natureza, se devem impor a outras fontes, normas e atos.*

Esta é uma conclusão que está associada à ideia de lei de valor reforçado, a qual precisamente significa que certos atos legislativos – conceito que até pode ser alargado a outras paragens – ganham preferência sobre outros, não obstante ocuparem o mesmo nível hierárquico ou não obstante serem gerais e anteriores a outros atos jurídico-públicos especiais e posteriores.

**V.** O *critério lógico* (*specialia generalibus derogant*) salienta a preferência a dar à fonte, à norma ou ao ato jurídico-público que especificamente regula certa situação em relação a fonte, a norma ou a ato jurídico-público que

apenas genericamente verse a mesma situação<sup>1091</sup>, no pressuposto de que melhor se adequa a orientação que mais proximamente quis abordar a hipótese em análise.

A dificuldade é que nem sempre isso sucede e não se pode olvidar, por outro lado, que este critério não é tido por aplicável quando a vontade normativa for também a de afastar a solução especial, por aí se pretender favorecer a solução geral.

Em todo o caso, a aplicabilidade deste critério de solução das antinomias internormativas é limitada: ele tem de ser especificamente pretendido pela fonte, pela norma ou pelo ato jurídico-público, sendo legítimo, perante o silêncio na matéria, preferir-se a solução especial em detrimento da solução geral.

Vai também nessa linha o CC, que refere, a este propósito, a seguinte orientação, que pode ser considerada constitucionalmente relevante, na falta de uma indicação da CRA sobre a matéria, numa lacuna constitucional que assim normativamente se preenche: “A lei geral não revoga a lei especial, exceto se outra for a intenção inequívoca do legislador”<sup>1092</sup>.

Todavia, subsiste o problema de densificar a relação de especialidade por referência à norma geral. Como sugere JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, a especialidade pode revelar-se tríplice: material, pessoal e territorial<sup>1093</sup>.

**VI.** O critério cronológico (*lex posterior priori derogat*) é decerto o mais pacífico de todos e reside na crença de que a vontade jurídico-pública manifestada em último lugar, por razões de maior vizinhança em relação ao problema político-social subjacente, é sempre a melhor.

---

<sup>1091</sup> Note-se que este critério de solução de uma antinomia internormativa não se confunde com a relação, em concurso aparente, entre a norma geral e a norma especial, que por si, diretamente, se resolveria, sem necessidade de convocar qualquer critério de solução de conflitos internormativos, que nesse caso nem chegam a acontecer.

O que importa sublinhar é a vontade de o legislador ter especificamente previsto a situação, interpretando-se a sua intenção revogatória, não tanto o resultado dessa vontade, plasmada na construção de uma norma especial, havendo sempre o pressuposto de o conflito ser real porque não solucionado ao primeiro nível da relação de especialidade.

<sup>1092</sup> Art. 7º, nº 3, do CC.

<sup>1093</sup> Como sugere JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO (*O Direito...*, p. 538), “A consequência parece ser a de impor a admissão de um conceito mais vasto de regra geral e regra especial. A identidade total da *ratio* justifica este entendimento amplo. De modo que o art. 7/3 do Código Civil se aplicará, diretamente e não por analogia, quer às regras especiais em sentido estrito, quer às regras particulares, quer às regras locais”.

Não se vê motivo para não considerar este mesmo critério no âmbito da relação entre fontes, normas e atos de Direito em geral, embora se deva considerar este um critério subordinado aos critérios que acabámos de observar, apenas operando na impossibilidade de aqueles funcionarem.

## **157. A hierarquia dos atos jurídico-públicos e das fontes de Direito**

**I.** A hierarquia entre os atos jurídico-públicos implica que os mesmos nem sempre se posicionem em idêntico estalão normativo e, pelo contrário, se distribuam pelos seus distintos níveis, de acordo com a perspetiva piramidal da Ordem Jurídica que ainda se mantém essencialmente válida<sup>1094</sup>.

Quer isso dizer que não é possível conceber, dentro de uma mesma Ordem Jurídica, um equi-ordenamento hierárquico, tal a multiplicidade das tarefas que lhe são atribuídas.

Se esta verificação para o Direito Constitucional não suscita grande dúvida, sendo-lhe essa característica inerente, o mesmo já porventura não se revelará tão fácil na consideração de outros patamares da Ordem Jurídica global.

Esta questão complica-se ainda mais por não haver, no plano da CRA, uma indicação completa acerca da hierarquia das fontes normativas ou dos atos jurídico-públicos em geral.

Cabe assim à doutrina constitucional, com base nalguns escassos elementos disponíveis, erguer uma explicação geral sobre os diversos níveis dessa hierarquia.

**II.** O arrimo mais evidente desse escalonamento hierárquico é o da supremacia hierárquico-formal das normas e dos princípios constitucionais, em nome da função que se atribui à Ordem Constitucional.

Outros elementos existem que depõem num sentido hierarquizador:

- o carácter infralegal dos regulamentos administrativos, tal como eles são constitucionalmente concebidos;
- a superioridade do Direito Internacional por referência ao Direito Legal.

---

<sup>1094</sup> Com sugestões acerca da hierarquia das fontes e das normas, v. J. BATISTA MACHADO, *Introdução ao Direito...*, pp. 166 e ss.; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito...*, pp. 579 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1239 e ss.

III. Sintetizando a importância destes diversos fatores, propõe-se a seguinte hierarquia de fontes e atos jurídico-públicos, tal como ela é explícita ou implicitamente concebida pela CRA:

- *as fontes e os atos constituintes*, com exceção da superioridade que seja conferida aos princípios e certas normas de Direito Internacional Público, de harmonia com a ideia de *ius cogens* internacional;
- *as fontes e os atos de revisão constitucional*, afetando o texto constitucional, mas sendo por este disciplinados como um poder derivado e dele dependente;
- *as fontes e os atos internacionais* incorporados no Direito Angolano (com exceção dos, poucos, que sejam tidos por supraconstitucionais), integrando o designado *Direito Internacional*;
- *as fontes e os atos legislativos e políticos* (não internacionais), integrando o designado *Direito Legal*;
- *as fontes e os atos administrativos*, sendo de discernir os casos em que se assinala a sua eficácia normativa daqueles em que tal não sucede, incorporando o *Direito Regulamentar*;
- *as fontes e os atos jurisdicionais*, consubstanciando um último nível, sendo as situações de normatividade muito mais raras, de *Direito Jurisprudencial*.

Naturalmente que nalguns casos é preciso levar em consideração particularidades que estabelecem desvios em relação a esta hierarquia.

## 158. O valor reforçado dos atos jurídico-públicos

I. Ao lado de uma vertente de hierarquia, os atos jurídico-públicos podem correlacionar-se com base numa vertente de *prevalência funcional*, em nome da tarefa que lhes está especificamente atribuída, assim se lhes conferindo uma peculiar resistência perante ato contrário<sup>1095</sup>.

Esta ideia vem a traduzir-se no conceito geral de ato jurídico-público reforçado, qualidade que se assume eminentemente relacional, tomada

<sup>1095</sup> Sobre as leis de valor reforçado em geral, v. J. J. GOMES CANOTILHO, *A lei do orçamento na Teoria da Lei*, in AAVV, *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro*, II, Coimbra, 1979, pp. 582 e 583, e *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 699 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, V, pp. 353 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1243 e ss.

por referência a um outro ato jurídico-público com o qual entra em comparação.

**II.** No âmbito dos atos legislativos reforçados, o que também pode ser válido para outros atos, *a relevância da qualificação de lei reforçada é de natureza prática, fazendo aplicar um critério funcional e, ao invés, afastando um critério cronológico, no caso de se enfrentar uma antinomia normativa.*

Outra não menos relevante aplicação surge no domínio da fiscalização da legalidade, uma vez que este tipo de fiscalização, não tendo por parâmetro a Ordem Constitucional, tem por padrão as leis reforçadas, em relação às quais as que não sejam reforçadas, estando porém no mesmo estalão hierárquico, devem obediência, sendo ilegais se as contrariarem.

**III.** São vários os exemplos que podem ser dados, assim se comprovando o relevo desta categoria, sendo de evidenciar dois:

- *a lei de enquadramento orçamental em relação a cada lei anual do Orçamento Geral do Estado*: porque tal função parametrizante decorre da lógica de haver uma lei de enquadramento que, previamente e com permanência, discipline os termos em que, anualmente, é elaborada a lei do Orçamento Geral do Estado;
- *a LESEE em relação aos diversos atos jurídico-públicos que podem ser praticados, como a lei ou a resolução parlamentares de autorização e a própria declaração do estado de sítio ou de emergência*, que se consubstancia num decreto presidencial: não só essa função decorre da lógica da regulação que se contém na LESEE, que vai muito para além destes atos de decretação, como essa mesma tarefa está constitucionalmente assumida na matéria da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia Nacional.

## CAPÍTULO IX

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### § 35º A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

#### 159. O estatuto constitucional da Administração Pública

I. A relevância jurídico-constitucional da Administração Pública é assumida pela dignidade que lhe é conferida pelo Título V da CRA, o qual depois se subdivide por cinco capítulos:

- Capítulo I – *Princípios gerais*
- Capítulo II – *Segurança Nacional*
- Capítulo III – *Defesa Nacional e Forças Armadas*
- Capítulo IV – *Garantia da Ordem e Polícia Nacional*
- Capítulo V – *Preservação da Segurança do Estado*

Porém, teria sido melhor autonomizar a parte referente à Segurança Nacional, que ocupa a esmagadora maioria das disposições constitucionais, podendo mesmo erigir-se a um título autónomo na sistemática constitucional<sup>1096</sup>.

Daí que parece adequado referir aspetos gerais sobre o estatuto constitucional da Administração Pública e depois haver uma maior atenção às dimensões constitucionais da Segurança Nacional, que integrando a função

---

<sup>1096</sup> Como se fez – e bem – no texto da CTL.

administrativa do Estado assumem uma manifesta autonomia regulativa e dogmática.

**II.** O estatuto jurídico fundamental da Administração Pública não é apenas constituído por estas disposições constitucionais, sendo necessário também referir outra legislação ordinária que tem a máxima importância no desenvolvimento daquelas orientações.

É o caso da *Lei do Procedimento Administrativo* (LPA) (aprovada pelo DL nº 16-A/95, de 15 de dezembro), que incorpora diversas disposições sobre o exercício do poder administrativo, bem como a defesa da posição dos administrados, diploma estruturante do Direito Angolano:

- Capítulo I – *Disposições Preliminares*
- Capítulo II – *Princípios Gerais*
- Capítulo III – *Da Competência, da Delegação de Poderes e da Substituição*
- Capítulo IV – *Das Garantias de Imparcialidade*
- Capítulo V – *Dos Interessados*
- Capítulo VI – *Do Procedimento Administrativo*
- Capítulo VII – *Da Actividade Administrativa*
- Capítulo VIII – *Do Contrato Administrativo*

**III.** Daí que seja importante mencionar, no plano da dimensão jurídico-constitucional, estes três tópicos:

- *a estrutura da Administração Pública;*
- *os princípios retores da atividade administrativa;*
- *os direitos e garantias dos Administrados.*

Mas isso não sem que antes se esclareçam os conceitos fundamentais relacionados com a função administrativa e com a Administração Pública, tal como eles são recebidos pelo texto constitucional angolano.

## **160. Função administrativa e Administração Pública**

**I.** A atividade de satisfação das necessidades coletivas, numa sociedade organizada, nem sempre pode ser satisfatoriamente levada a cabo pela iniciativa privada, fundada na liberdade individual.



São múltiplas as situações em que não se pode prescindir do poder público, seja em paralelismo com a iniciativa privada, seja mesmo em exclusividade ou predomínio relativamente ao setor privado.

E isto é verdade nos mais variados segmentos das necessidades humanas: da saúde à segurança, passando pelos transportes ou pela justiça, de entre muitas outras tarefas.

**II.** Por essa razão, não é possível que algumas das necessidades humanas, individuais ou coletivas, sejam cabalmente solucionadas pela atividade privada, emergindo nesse contexto o poder público, que se encarrega de as satisfazer.

É assim que surge a *função administrativa*, parcela do poder público – lado a lado com a função constitucional, a função legislativa, a função política e a função jurisdicional – a que está cometida a satisfação das necessidades coletivas das pessoas.

Como assinala DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Todas as necessidades coletivas que mencionámos se situam na esfera privativa da administração pública. Trata-se, em síntese, de necessidades coletivas que podemos reconduzir a três espécies fundamentais: a segurança, a cultura e o bem-estar”<sup>1097</sup>.

**III.** Deste modo, nessa atividade administrativa, bem pode divisar-se três dimensões distintas, mas que são complementares entre si<sup>1098</sup>:

- *a função administrativa enquanto atividade*: a satisfação das específicas necessidades de segurança, cultura e bem-estar de que as pessoas carecem;
- *a função administrativa enquanto organização*: as estruturas institucionais a quem se defere o papel de produzir a satisfação dessas necessidades coletivas;

---

<sup>1097</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 2ª ed., Coimbra, 1994, pp. 31 e 32.

<sup>1098</sup> Para uma análise das diversas aceções da função administrativa e da Administração Pública, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, pp. 29 e ss., e *Administração Pública*, in DJAP, 1º sup., Lisboa, 1998, pp. 13 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1999, pp. 12 e ss.; JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 7ª ed, Lisboa, 2003, pp. 36 e ss.; ANTÓNIO PITRA NETO, *Apontamentos sobre matérias de Direito Administrativo*, Luanda, 2011, pp. 17 e ss.

- a *função administrativa enquanto poder*: os atos que exprimem a auto-tutela, declarativa e executiva, do Direito, sendo produzidos por quem pode impor efeitos de autoridade, contrariamente ao Direito Privado, fundado nos princípios da liberdade e da igualdade.

Ora, ao conjunto de entidades que desenvolvem a função administrativa, e que se reconduzem à segunda dimensão referida, dá-se o nome de *Administração Pública*, nelas se integrando as pessoas coletivas de *Direito Público*<sup>1099</sup>.

## 161. A estrutura geral da Administração Pública

I. A *Administração Pública em sentido institucional (ou orgânico)* agrupa as pessoas coletivas, dotadas de poderes de autoridade ou *ius imperii*, que desempenham atribuições reconhecidas pelo *Direito Administrativo*, no âmbito da satisfação daquelas necessidades coletivas das pessoas.

Todavia, o seu conjunto é tudo menos uniforme, na medida em que são diversos os tipos por que podem apresentar-se, evidenciando-se o seguinte esquema, na esteira da taxonomia proposta por DIOGO FREITAS DO AMARAL<sup>1100</sup>, tomando por referência o Estado-Administração:

- a *Administração Estadual Direta*, que tem no Estado a entidade jurídico-administrativa máxima, no plano das atribuições e da liberdade normativa, em relação às mesmas dispondo do poder de direção, que é a faculdade administrativa máxima do ponto de vista da orientação dos serviços administrativos;

<sup>1099</sup> Sobre as pessoas coletivas de *Direito Público*, v., de entre outros, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, pp. 581 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições...*, I, pp. 141 e ss.; JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, pp. 89 e ss.; ANTÓNIO PITRA NETO, *Apointamentos...*, pp. 51 e ss.

<sup>1100</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, pp. 217 e ss. Cfr. também J. M. SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1982, pp. 144 e ss.; VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, 1997, pp. 104 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições...*, I, pp. 157 e ss., e pp. 239 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *As associações públicas profissionais no Direito Português*, in *Novos Estudos de Direito Público*, II, Lisboa, 2002, pp. 275 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, I, Lisboa, 2004, pp. 32 e ss.; CREMILDO PACA, *As autoridades administrativas...*, pp. 87 e ss.

- a *Administração Estadual Indireta*, que integra o conjunto das instituições que, sendo formalmente autónomas na sua existência e ação, também são pessoas coletivas de Direito Público, ainda assim desenvolvendo as atribuições que, no fim de contas, se podem reconduzir aos interesses estaduais, mas que o Estado para si não reservou diretamente, antes lhes delegou para o fazerem autonomamente, relativamente às quais pode exercer um intermédio poder de superintendência, que é composta pelos institutos públicos e pelas entidades públicas empresariais;
- a *Administração Autónoma do Estado*, que integra o conjunto de instituições que, levando a cabo atribuições próprias e já distintas das do Estado, igualmente se autonomizam em maior medida deste, em relação à qual aquele apenas exerce um ténue poder tutelar de mera legalidade, que é integrada pelas associações públicas e pelas entidades administrativas independentes.

II. É precisamente tendo por base esta diversidade das entidades administrativas que o texto da CRA tem o propósito de responder com algumas orientações fundamentais no tocante à sua estruturação<sup>1101</sup>, sendo de referir os seguintes princípios administrativos organizatórios:

- o princípio da simplificação administrativa;
- o princípio da aproximação dos serviços às populações;
- o princípio da desconcentração administrativa;
- o princípio da descentralização administrativa.

III. Um cuidado especial tem a CRA em matéria de *instituições administrativas independentes*, que representam uma evolução recente da função administrativa através da criação de entidades reguladoras e fiscalizadoras de certas atividades.

O ponto nodal do seu regime constitucional é o reconhecimento constitucional da sua existência e da amplitude dos seus poderes necessariamente distanciados dos intervenientes públicos e privados na atividade em causa, mas sem que isso as transforme em entidades de natureza judicial.

---

<sup>1101</sup> Sobre a Administração Pública em Angola, v. CARLOS TEIXEIRA, *Direito Administrativo*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014, pp. 24 e ss.

É para a busca desse lugar novo e diferenciado no contexto geral da Administração Pública que aponta o texto constitucional angolano em duas das suas disposições:

- por um lado, *pelo reconhecimento da sua existência, tal pressupondo implicitamente um núcleo fundamental de características*, ainda que não enunciadas: “A lei pode criar instituições e entidades administrativas independentes”<sup>1102</sup>.
- por outro lado, *pela imposição de o seu estatuto legal ser assumido a partir da legitimidade democrática que possui a função legislativa*: “A organização, o funcionamento e as funções das instituições administrativas independentes são estabelecidos por lei”<sup>1103</sup>.

IV. Matéria também sensível e em relação à qual o texto constitucional angolano não quis deixar de fixar a sua orientação é a das *entidades privadas que exercem poderes públicos*.

Eis um tema da maior importância em tempos em que se assiste a uma progressiva privatização das tarefas administrativas, as quais são muitas vezes levadas a cabo por instituições privadas que substituem instituições e serviços de natureza público-administrativa.

Nas várias questões que se suscitam a este propósito, sem dúvida que a fiscalização é uma delas, embora esteja longe de ser a única a merecer enquadramento: “As entidades privadas que exerçam poderes públicos estão sujeitas à fiscalização dos poderes públicos, nos termos da Constituição e da lei”<sup>1104</sup>.

## 162. A Administração Local do Estado em especial

I. No âmbito deste Capítulo I do Título V, sobre os Princípios gerais da Administração Pública, assume uma peculiar relevância constitucional a *Administração Local do Estado*<sup>1105</sup>, pela existência do art. 201º da CRA.

<sup>1102</sup> Art. 199º, nº 3, da CRA.

<sup>1103</sup> Art. 199º, nº 4, da CRA.

<sup>1104</sup> Art. 199º, nº 5, da CRA.

<sup>1105</sup> Sobre a Administração Local do Estado em Angola, bem como a sua reforma, v. CARLOS ALBERTO CAVUQUILA, *Afectação dos recursos financeiros às Administrações Comuns*

Mas estas disposições constitucionais têm de ser relacionadas com uma outra, logo situada no início do articulado constitucional, atinente à organização do território do Estado, que é o art. 5º da CRA.

A legislação ordinária, por seu lado, completou o quadro constitucional através da *Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado* (LOFOALE) (L nº 17/10, de 29 de julho), diploma que organiza a presença da Administração do Estado nos diversos escalões territoriais, com 105 artigos e a seguinte sistematização:

- Título I – *Organização e Funcionamento*
- Título II – *Governo Provincial*
- Título III – *Administração Municipal*
- Título IV – *Administração Comunal*
- Título V – *Disposições Financeiras Locais*
- Título VI – *Disposições Finais e Transitórias*

**II.** *A Administração Local do Estado que aqui se refere tem a natureza de uma administração periférica do Estado, organizada segundo o princípio da desconcentração administrativa.*

Neste caso, trata-se de *uma administração periférica de índole territorial, uma vez que a distribuição dos poderes, serviços e órgãos assenta num critério de delimitação territorial na definição da respetiva atividade.*

É isso o que se pode ler no texto da CRA: “A Administração Local do Estado é exercida por órgãos desconcentrados da Administração central e visa assegurar, a nível local, a realização das atribuições e dos interesses específicos da administração do Estado na respectiva circunscrição administrativa, sem prejuízo da autonomia do poder local”<sup>1106</sup>.

A LOFOALE, por seu lado, parametriza o sentido fundamental da atividade da Administração Local do Estado:

- *representação*: “Os órgãos da Administração Local do Estado têm a competência de representar a Administração Central do Estado a nível local, de exercer a direcção e a coordenação sobre a generali-

---

*enquanto unidades dependentes e o regime financeiro local: uma breve análise do Decreto Presidencial nº 30, in AAVV, Seminário Internacional sobre Descentralização, Luanda, 2012, pp. 133 e ss.; CARLOS TEIXEIRA, Administração e Governação Local em Angola, in RFDUAN, Luanda, nº 11 de 2012, pp. 35 e ss.*

<sup>1106</sup> Art. 201º, nº 1, da CRA.

dade dos serviços que compõem a Administração Local e de contribuir para a unidade nacional”<sup>1107</sup>;

- *garantia*: “Os órgãos da Administração Local do Estado asseguram, no respectivo território, a realização de tarefas e programas económicos, sociais e culturais de interesse local e nacional, com a observância da Constituição, das deliberações da Assembleia Nacional e das decisões do titular do Poder Executivo”<sup>1108</sup>.

**III.** Contudo, há outros tipos de Administração Periférica, como as que se relacionam com *a delimitação setorial das atividades administrativas envolvidas, avultando um critério do tipo de matérias, e não tanto um critério de área geográfica da sua intervenção*.

O próprio texto constitucional de Angola abre a porta à definição de outras estruturas de Administração Periférica do Estado em razão de critérios não territoriais: “A definição dos limites e das características dos escalões territoriais, a sua criação, modificação ou extinção, no âmbito da organização político-administrativa, bem como a organização territorial para fins especiais, tais como económicos, militares, estatísticos, ecológicos ou similares, são fixadas por lei”<sup>1109</sup>.

Também importa frisar que o exercício da Administração Local do Estado não se confunde com o Poder Local, nem sequer pode tolher a autonomia deste, se bem que possa haver zonas de confluência e até de sobreposição, as quais não deixam de ter uma referência legal: “A Administração Local do Estado é exercida por órgãos desconcentrados da Administração central e visa, a nível local, assegurar a realização das atribuições e dos interesses específicos da Administração do Estado, participar, promover e orientar o desenvolvimento económico e social e garantir a prestação de serviços públicos na respectiva circunscrição administrativa, sem prejuízo da autonomia do poder local”<sup>1110</sup>.

**IV.** Em termos territoriais, a Administração Local do Estado não é monodimensional pelo simples facto de estar associada a uma divisão múltipla do território de Angola para efeitos de atuação administração do Estado.

<sup>1107</sup> Art. 5º da LOFOALE.

<sup>1108</sup> Art. 6º da LOFOALE.

<sup>1109</sup> Art. 5º, nº 4, da CRA.

<sup>1110</sup> Art. 7º da LOFOALE.

É o próprio texto constitucional angolano a definir em boa medida a divisão administrativa, ainda que deixando alguma margem para a decisão do legislador ordinário: “A República de Angola organiza-se territorialmente, para fins político-administrativos, em Províncias e estas em Municípios, podendo ainda estruturar-se em Comunas e em entes territoriais equivalentes, nos termos da Constituição e da lei”<sup>1111</sup>.

A LOFOALE confirma este entendimento constitucional: “Para efeitos de Administração Local do Estado, o território da República de Angola organiza-se, territorialmente, em províncias e estas em municípios, podendo, ainda, estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes, nos termos da Constituição e da lei”<sup>1112</sup>.

Em resumo, as circunscrições territoriais do ponto de vista da divisão político-administrativa são as seguintes:

- Províncias: 18;
- Municípios: 173;
- Comunas: 618.



Mapa das Províncias de Angola

<sup>1111</sup> Art. 5º, nº 3, da CRA.

<sup>1112</sup> Art. 8º da LOFOALE.

V. O funcionamento da Administração Local do Estado é referido a diversos órgãos administrativos que atuam com essa incumbência local, conforme a circunscrição administrativa em causa, havendo a dissociação entre órgãos colegiais e órgãos singulares:

- Órgãos colegiais: o Governo Provincial, a Administração Municipal e a Administração Comunal;
- Órgãos singulares: o Governador Provincial, o Administrador Municipal e o Administrador Comunal.

Contudo, importa ressaltar a *proeminência do Governador Provincial no contexto dos órgãos da administração periférica territorial do Estado*, que recebe um estatuto constitucional específico: “O Governador Provincial é o representante da administração central na respectiva Província, a quem incumbe, em geral, conduzir a governação da província e assegurar o normal funcionamento da Administração Local do Estado”<sup>1113</sup>.

Essa sua relevância afere-se sob diferentes pontos de vista:

- *por uma razão de legitimidade de título, pela nomeação do próprio Presidente da República*: “O Governador Provincial é nomeado pelo Presidente da República, perante quem responde política e institucionalmente”<sup>1114</sup>;
- *por uma razão de intensidade das competências, de natureza ampla e genérica*: “...a quem incumbe, em geral, conduzir a governação da província e assegurar o normal funcionamento da Administração local do Estado”<sup>1115</sup>;
- *por uma razão de superioridade hierárquica, cabendo-lhe a subordinação de órgãos da administração local do Estado de escalões territoriais inferiores, como se percebe na sua relação com o administrador municipal*: “O Administrador Municipal é o representante do Governo Provincial no Município, a quem incumbe dirigir a Administração Municipal, assegurar o normal funcionamento dos órgãos da Administração Local, respondendo pela sua actividade perante o Governador Provincial”<sup>1116</sup>.

<sup>1113</sup> Art. 201º, nº 2, da CRA.

<sup>1114</sup> Art. 201º, nº 3, da CRA.

<sup>1115</sup> Art. 201º, nº 2, *in fine*, da CRA.

<sup>1116</sup> Art. 49º, nº 1, da LOFOALE.



## 163. Os princípios retores da atividade administrativa

I. O primeiro dos artigos constitucionais enunciados em matéria de Administração Pública tem a preocupação de estabelecer um conjunto de princípios fundamentais que regem a atividade administrativa.

É do seguinte teor tal disposição: “A administração pública prossegue, nos termos da Constituição e da lei, o interesse público, devendo, no exercício da sua actividade, reger-se pelos princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público”<sup>1117</sup>.

O Direito Legal, através da LPA, igualmente enumera vários destes princípios, numa lista que é ainda mais exaustiva<sup>1118</sup>:

- *princípio da legalidade;*
- *princípio da prossecução do interesse público;*
- *princípio da proporcionalidade;*
- *princípio da imparcialidade;*
- *princípio da colaboração da administração com os particulares;*
- *princípio da participação;*
- *princípio da decisão;*
- *princípio do acesso à justiça.*

II. Muitos destes princípios não são exclusivos da atividade administrativa, uma vez que se aplicam a qualquer manifestação de poder público, nele igualmente se inserindo o poder administrativo.

Alguns destes princípios até são autonomamente mencionados noutros preceitos constitucionais e integram o sistema político-constitucional Angolano baseado no Estado Democrático de Direito.

É o que sucede com os princípios da legalidade, igualdade, proporcionalidade ou do acesso à justiça, os quais também regem os outros poderes públicos.

III. Só que tal não quer dizer que não haja o enunciado de alguns princípios fundamenais privativos da atividade administrativa ou que aqui, pelo menos, não assumam uma configuração própria.

<sup>1117</sup> Art. 198º, nº 1, da CRA.

<sup>1118</sup> Cfr. os arts. 3º e ss. da LPA.

Talvez aquele que mais se notabiliza seja o *princípio da probidade administrativa*, expressão de origem brasileira e que visa corresponder à necessidade do exercício honesto das competências administrativas, distinguindo a esfera pessoal dos titulares dos cargos administrativos da esfera própria do âmbito institucional e público<sup>1119</sup>.

O escopo fundamental deste princípio, que depois se concretiza em várias restrições e proibições, é vedar a confusão de planos, impedindo aproveitamentos económicos por parte dos titulares de cargo administrativos.

Na densificação jurídica desse princípio desempenhou um papel importante a *Lei da Probidade Pública* (LPPu) (L nº 3/10, de 29 de março), a qual tem por objeto estabelecer “...as bases e o regime jurídico relativos à moralidade pública e ao respeito pelo património público por parte do agente público”<sup>1120</sup>.

Trata-se de um longo diploma legal, com 45 artigos, que se distribuem por seis capítulos:

- Capítulo I – *Disposições Gerais*
- Capítulo II – *Sujeitos e serviços*
- Capítulo III – *Actos de Improbidade*
- Capítulo IV – *Garantias de Probidade e Sanções*
- Capítulo V – *Crimes cometidos por Agente Público*
- Capítulo VI – *Disposições Finais*

É um regime que se aplica a todos os titulares de cargos públicos – não sendo privativo dos cargos administrativos, incluindo os cargos políticos<sup>1121</sup> – e tem como novidade fundamental a definição do conceito de *improbidade pública*: “São actos de improbidade pública as acções ou as omissões do agente público contrárias à moralidade administrativa e ao respeito pelo património público”<sup>1122</sup>.

*A improbidade pública é o desvio relativamente a dois princípios inovatoriamente apresentados no Direito Angolano:*

---

<sup>1119</sup> A cujo regime também se associa a *Lei do Património Público*, aprovada pela L nº 18/10, de 6 de agosto, garantindo princípios fundamentais de transparência e responsabilidade no tocante à sua gestão.

<sup>1120</sup> Art. 1º da LPPu.

<sup>1121</sup> Cfr. o art. 15º da LPPu.

<sup>1122</sup> Art. 23º da LPPu.

- *o princípio da probidade pública*: “O agente público pauta-se pela observância de valores de boa administração e honestidade no desempenho da sua função, não podendo solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, directa ou indirectamente, quaisquer presentes, empréstimos, facilidades ou quaisquer ofertas que possam pôr em causa a liberdade da sua acção, a independência do seu juízo e a credibilidade e autoridade da administração pública, dos seus órgãos e serviço”<sup>1123</sup>;
- *o princípio do respeito pelo património público*: “No exercício das suas funções, o agente público deve abster-se da prática de actos que lesem o património do Estado ou de actos susceptíveis de diminuir o seu valor, tais como o desvio, a apropriação, o esbanjamento e a delapidação dos bens das entidades públicas de que tenha a guarda, em virtude do cargo, do mandato, da função, da actividade ou do emprego”<sup>1124</sup>.

## 164. Os direitos e as garantias dos Administrados

I. O exercício do poder administrativo tem como contraponto essencial num Estado de Direito a consagração de direitos e garantias dos Administrados, categoria que incorpora posições de vantagens daqueles que são os destinatários desse poder público.

É verdade que os direitos e garantias dos Administrados podem coincidir com alguns tipos de direitos fundamentais na medida em que a pessoa e o cidadão é também um administrado.

Mas os direitos e as garantias dos administrados podem corporizar um espaço normativo-constitucional próprio, bem mais afeiçãoados às características fundamentais do poder administrativo e da Administração Pública.

II. Vem a ser essa a preocupação do texto da CRA, que apresenta os seguintes direitos dos administrados:

- *o direito de audiência administrativa*: “Os cidadãos têm direito de ser ouvidos pela administração pública nos processos administrativos susceptíveis de afectarem os seus direitos e interesses legalmente protegidos”<sup>1125</sup>;

<sup>1123</sup> Art. 5º da LLPu.

<sup>1124</sup> Art. 7º da LLPu.

<sup>1125</sup> Art. 200º, nº 1, da CRA e art. 33º da LPA.

- *o direito à informação administrativa*: “Os cidadãos têm direito de ser informados pela administração sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as decisões que sobre eles forem tomadas”<sup>1126</sup>;
- *o direito à notificação e à fundamentação das decisões administrativas*: “Os particulares interessados devem ser notificados dos actos administrativos, na forma prevista por lei, os quais carecem de fundamentação expressa quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos”<sup>1127</sup>;
- *o direito à administração aberta (open file administration)*<sup>1128</sup>: “É garantido aos particulares o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança e defesa, ao segredo de Estado, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”<sup>1129</sup>.

<sup>1126</sup> Art. 200º, nº 2, da CRA e cfr. os arts. 34º e ss. e 67º e ss. da LPA.

<sup>1127</sup> Art. 200º, nº 3, da CRA e arts. 38º da LPA.

<sup>1128</sup> Sobre a colisão entre a administração aberta e a necessidade da restrição do acesso, sobretudo emergindo o segredo de Estado, v. CARLOS FEIJÓ, *A Produção de Informações de Segurança no Estado de Direito Democrático – o caso angolano*, Cascais, 2003, pp. 15 e ss., e JORGE BACELAR GOUVEIA, *Segredo de Estado...*, pp. 62 e ss.

<sup>1129</sup> Art. 200º, nº 4, da CRA, devendo considerar-se a LSE, a qual estabelece o regime do segredo de Estado. Mas a LADA é um diploma geral que refere as condições do exercício do direito de acesso a documentos administrativos, fixando-se no seu art. 1º, nº 1, que “O acesso dos interessados aos documentos administrativos é assegurado pela administração pública de acordo com os princípios da publicidade, transparência, igualdade, justiça, imparcialidade, colaboração, participação, prossecução do interesse público e do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos”.

## § 36º A SEGURANÇA NACIONAL

### 165. O Estado Pós-Social e as sociedades de risco

I. A chegada do século XXI e de um novo milénio fizeram acentuar um conjunto de problemas que, sobretudo no último quartel do século XX, colocariam em dúvida a utilidade do Estado Social, pelo menos tal como ele fora concebido e praticado a seguir à II Guerra Mundial, discussão que ficou conhecida por “crise do Estado Social”, alguns já dando o nome até de *Estado Pós-Social*<sup>1130</sup>.

Uma das razões radica nas insuficiências do gigantesco aparelho burocrático que se criou com os diversos sistemas de direitos económicos e sociais, fazendo disparar a carga fiscal sobre os contribuintes e gerando diversas ineficiências na gestão dos recursos.

Por outra banda, a Globalização derrubaria fronteiras em todos os domínios, não se excluindo a circulação das pessoas e a migração, para além do facto de a competição direta ser feita agora à escala global, e não já dentro de espaços economicamente protegidos.

II. Na perspectiva da proteção dos direitos fundamentais, a configuração do Estado Social tem enfrentado uma mudança sensível na estrutura dos direitos apresentados, surgindo duas novas gerações<sup>1131</sup> – a 3ª e a 4ª – de direitos fundamentais considerados “pós-modernos”.

---

<sup>1130</sup> Defendendo a existência de um Estado Pós-Social de Direito, ainda que com interpretações muito próprias, por todos, ANTONIO J. PORRAS NADALES, *Introducción a una Teoría del Estado Postsocial*, Barcelona, 1988, pp. 127 e ss.

Discutindo a questão, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 232 e ss.

<sup>1131</sup> Sobre as 3ª e 4ª gerações de direitos fundamentais em geral, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1041 e ss.

Deixando de existir um unívoco fio condutor na positivação destes novos direitos, eles vão surgindo ao sabor de necessidades mais particulares, à medida que outros tantos desafios se colocam ao Estado:

- *os desafios da degradação ambiental*, com a criação de direitos fundamentais de proteção no ambiente;
- *os desafios do progresso tecnológico*, com o aparecimento de direitos de proteção da pessoa na Bioética;
- *os desafios do multiculturalismo das sociedades*, com o aparecimento de direitos de defesa das minorias.

**III.** Os sinais dessa mudança, que nos parece inelutável, são visíveis nas múltiplas dimensões da organização do poder estadual, pelo que nem sequer se pode dizer que seja apenas a afirmação de um aspeto parcelar da caracterização da evolução do Estado Constitucional.

*Esses sinais são desde logo nítidos na configuração do exercício do poder público e nas relações que este mantém com os cidadãos, afirmando-se a intensidade de uma democracia participativa, que sem colocar em causa a democracia representativa a fortemente condiciona:*

- no uso constante de sondagens, assinalando as diversas etapas da decisão política;
- na abertura permanente da decisão política aos contributos dos grupos de interesses;
- na possibilidade de os cidadãos, pela petição e pela iniciativa legislativa popular, poderem impulsionar o procedimento legislativo.

*Esses sinais são também claros na configuração da execução dos direitos fundamentais dos cidadãos, com a concorrência entre esquemas públicos, privados e sociais, num evidente recuo do exclusivo dos sistemas públicos. As recentes reformas que se vão fazendo na saúde, no ensino ou na segurança social são disso uma indesmentível evidência.*

**IV.** Pode é questionar-se até que ponto estas alterações, que vão sendo mais estruturais do que conjunturais, se mostram verdadeiramente relevantes para permitirem afirmar um Estado Pós-Social, designação que – à falta de outra melhor – se afirma pela negação daquilo que o Estado já não é.

Uma boa parte da doutrina entende que estas mudanças, a despeito de serem inquestionáveis, se posicionam como acertos normais num longo

percurso que o Estado Social já tem, mas que não têm em si mesmo a virtualidade de sugerir a transição para um novo tipo de Estado, assumindo-se apenas numa ótica de intensidade e não tanto na respetiva natureza.

Não parece que essa conceção seja suficientemente explicativa da realidade. Os fatores de mudança são tão fortes que tem sentido afirmar o desenvolvimento de um novo modelo de Estado, até por força do influxo da própria globalização e do multiculturalismo que lhes estão subjacentes.

## 166. A Segurança como fim do Estado

I. Outro dos sinais nesta nova evolução do Estado Constitucional Contemporâneo – sendo ou não um novo tipo constitucional de Estado – está precisamente relacionado com a Segurança, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001<sup>1132</sup>.

Desde então para cá confirmou-se algo que antes apenas se considerava latente ou indiciário: *a conclusão de que o Estado Constitucional, na passagem para o terceiro milénio, se fragilizara, com a conclusão de que a cidadania se passaria a exercer em sociedades de risco*, primeiro no plano nacional, para depois se chegar ao nível supra-estadual.

Tudo isto tem sido muito bem frisado por ULRICH BECK no seu conceito de *Weltrisikogesellschaft* (sociedade de risco mundial): “A única resposta ao terror global (...) é a cooperação transnacional. Nesse sentido, os Estados nacionais, sem poder de facto, têm de saltar por cima da sua própria sombra, da sua ficção de autonomia, para se entregar à luta contra os problemas tanto nacionais como globais (...), alcançando uma nova e coordenada soberania, uma soberania conjunta”<sup>1133</sup>.

*Esse resultado, ao nível interno, já se desenhava com bastante nitidez no tocante aos riscos sociais, embora também estivesse em expansão para as questões da criminalidade.* É determinante observar as estatísticas da criminalidade a partir dos anos sessenta do século XX.

<sup>1132</sup> Sobre as questões atuais que se colocam à Segurança e ao Estado, v., por todos, JOSÉ LOUREIRO DOS SANTOS, *Reflexões sobre Estratégia*, I, Mem Martins, 2000, e *Segurança e Defesa na viragem do Milénio*, II, Lisboa, 2001.

<sup>1133</sup> ULRICH BECK, *La sociedad del riesgo mundial – en busca de la seguridad perdida*, Barcelona, 2008, p. 68.

Mas com os ataques terroristas da Al Qaeda, *a sociedade de risco tornou-se uma comunidade internacional de risco*, com tudo quanto isso passou a implicar ao nível das relações internacionais.

**II.** De um modo relativamente inesperado, o clássico fim do Estado – a partir da Idade Moderna sobretudo desenvolvido pela teoria contratualista e totalitária de THOMAS HOBBS – ganhou uma nova acuidade e uma nova coloração, em face de um conjunto alucinante de novas ameaças, riscos e perigos.

Por uma perspetiva, *a segurança deixou de ser apenas uma segurança contra atos criminosos para igualmente passar a acolher a prevenção e solução dos riscos naturais, no âmbito da proteção civil, avultando a segurança na sua aceção de safety.*

Por outra perspetiva, mantendo-se como finalidade de preservação do Estado, *a segurança viria a ser acolhida numa dimensão supraestadual, em consonância com a magnitude dos riscos de ataques terroristas que deixaram de ser nacionais, localizados, públicos e com armas convencionais, assim se revigorando a segurança na sua aceção de security.*

**III.** Todavia, os novos desafios que se colocam à construção da segurança como fim do Estado no século XXI são ainda maiores se nos lembrarmos de todo um percurso que o Estado Constitucional fez no século XX, durante o Estado Social, no sentido da democratização do poder político, com a consumação do sufrágio universal e a multiplicação de formas alternativas de participação política.

Numa palavra: *o reforço da segurança como fim do Estado não pode fazer-se à custa da democracia e da liberdade dos cidadãos, criando-se assim um novo conjunto de opções dilemáticas em termos políticos e em termos jurídicos.*

Certamente que não tem faltado o debate e até opiniões mais assertivas no sentido do reforço da segurança à custa da limitação da liberdade, sobretudo no Direito Penal, com a construção de GÜNTHER JAKOBS acerca do “Direito Penal do Inimigo”<sup>1134</sup>.

---

<sup>1134</sup> GÜNTHER JAKOBS, *Derecho Penal del enemigo*, 2ª ed., Madrid, 2006, p. 43: “Portanto, o Direito Penal conhece dois pólos ou tendências nas suas regulações. Por um lado, o tratamento do cidadão, esperando-se que este exteriorize os seus factos para reagir, com o objetivo de confirmar a estrutura normativa da sociedade; por outro lado, o tratamento do inimigo, cuja atividade é interrompida logo num prévio estágio no sentido de se combater a sua perigosidade”.



Ainda assim se tem observado a resistência das estruturas constitucionais democráticas, ao mesmo tempo que se têm traçado novos equilíbrios entre a segurança e a liberdade que mantêm a essência do respetivo sentido profundo.

IV. A realidade da segurança, não obstante a sua importância ao nível dos fins do Estado, não significa apenas uma segurança da coletividade e das estruturas públicas, coisa que indiciaria facilmente uma qualquer conceção securitária, descontextualizada do Estado de Direito dos tempos de hoje.

A segurança pode ser entendida em diversas aceções possíveis, numa evidente polissemia de sentido, que complica o seu imediato entendimento, ainda que se baseie sempre na ideia de proteção de valores contra a sua perturbação, através da adoção de comportamentos e de atividades, apoiados em estruturas que propiciam aquele objetivo.

Daí que seja avisado efetuar algumas classificações do conceito de segurança, em nome de outros tantos critérios possíveis:

- *o sujeito protegido*: a segurança do Estado, da pessoa, dos grupos, da comunidade internacional;
- *os bens a proteger*: a segurança externa, a segurança interna, a proteção civil e a segurança do Estado, aqui se podendo falar também noutras seguranças mais específicas, como a segurança ambiental, a segurança rodoviária, a segurança alimentar, *etc.*;
- *a intensidade da perturbação realizada*: a segurança que é posta em causa por riscos, ameaças e perigos;
- *as estruturas e os meios que a asseguram*: a segurança militar, a segurança policial, a segurança civil e a segurança privada.

V. Todavia, a polissemia da palavra segurança extravasa deste seu ambiente natural e assume outras múltiplas formas que cumpre esclarecer, a fim de serem evitadas confusões conceptuais.

Um dos sentidos de segurança como conceito afim ao da segurança que agora se analisa é o de *segurança jurídica*. A segurança jurídica não tem que ver com a segurança nacional e refere-se a coisa diversa, que é a preocupação com o conhecimento do Direito aplicável, impondo que as respetivas fontes sejam públicas e prospetivas na sua vigência.

Outro dos sentidos de segurança paralelo ao conceito de segurança como fim do Estado é o da *segurança social*, conceito que se relaciona com

a proteção social dos cidadãos perante os riscos sociais de desemprego, doença e velhice e outros equiparados, mas cuja lógica em nada se relaciona com a segurança nacional da perspetiva do combate às ameaças ou aos riscos que vulneram o Estado e as suas estruturas.

É ainda de mencionar outras aceções de segurança: a segurança no emprego ou no trabalho, a segurança económica, a segurança médica ou no consumo. Todas elas do mesmo modo se afastam do conceito em causa, ainda que reflitam a ideia da verificação de uma ameaça que se pretende esconjurar.

## 167. A conceção integrada da Segurança Nacional em Angola

I. Várias têm sido então as respostas que o Constitucionalismo neste início do terceiro milénio tem procurado para corresponder a este desejo de reforço da Segurança, com algumas respostas que mais não são do que coisas óbvias, quais ovos de Colombo que eram tão fáceis de descobrir.

*Uma dessas respostas é o novo conceito de Segurança Nacional, o qual conglomerava todo um conjunto de elementos de proteção do Estado-Poder e do Estado-Sociedade, numa visão integrada – e não compartimentada – das estruturas, dos valores e dos instrumentos de Segurança Nacional.*

Deixou de fazer sentido a divisão absoluta das estruturas de segurança, pela inerente fluidez dos novos riscos:

- a fluidez da distinção entre as ameaças externas e as ameaças internas, sendo muitas vezes impossível deparar com a origem das ameaças a ponto de pré-determinar a intervenção da força competente para debelar esse problema<sup>1135</sup>;
- a fluidez da distinção entre as respostas militares e as respostas policiais, muitas vezes as ameaças internas, teoricamente reprimidas pela forças policiais, acabando por assumir uma muito maior virulência do que as ameaças externas, em função de novos fenómenos de criminalidade organizada e violenta.

---

<sup>1135</sup> Cfr. ALICE FEITEIRA, *Segurança e Defesa: um domínio único?*, in SD, nº 1, 2006, pp. 81 e ss.

II. Gradualmente essa nova visão integrada da Segurança – assim se designando por “Segurança Nacional” – tem vindo a ser acolhida pelos Estados, de vários modos:

- ao nível da *Política de Segurança*, racionalizando estruturas e otimizando meios;
- ao nível do *Direito da Segurança*, com a criação de novos tipos de crime e mais expeditos mecanismos de prevenção e de combate à criminalidade;
- ao nível das *Relações Internacionais da Segurança*, fazendo com que o Mundo passasse a interessar-se diretamente pelos temas da segurança nos países e a sua repercussão ao nível da paz e segurança internacionais.

III. O impacto jurídico-constitucional desta nova conceção da Segurança Nacional é *a reconstitucionalização dos temas da segurança, ora com novas importâncias sistemáticas, ora com novas soluções regulativas*.

É precisamente isso o que sucede com a CRA<sup>1136</sup>, na medida em que, de um modo bastante original, confere tratamento *ex professo* no seu Título V à *Segurança Nacional*.

Sendo bastante pormenorizado, este Título V da CRA, não obstante se dirigir genericamente à “Administração Pública”, não deixa de contemplar o conceito geral de segurança nacional, bem como os seus pilares, nos seus capítulos II a V.

IV. A verdade, porém, é que os temas da segurança nacional podem igualmente avultar noutros lugares da CRA, pelo que estes capítulos do Título V não esgotam a regulação jurídico-constitucional da matéria<sup>1137</sup>.

No Título I, atinente aos “Princípios Fundamentais”, o texto constitucional angolano dá uma grande ênfase à paz e à segurança nacional como orientador geral da Política e do Direito de Angola, artigo que pela sua importância cumpre transcrever:

<sup>1136</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, pp. 543 e ss.

<sup>1137</sup> V. o exemplo paralelo da CRP. Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização*, in AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (org. de JORGE BACELAR GOUVEIA e RUI PEREIRA), Coimbra, 2007, pp. 174 e 175.

## ARTIGO 11º

**(Paz e Segurança Nacional)**

1. A República de Angola é uma Nação de vocação para a paz e o progresso, sendo um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos garantir, com respeito pela Constituição e pela lei, bem como pelas convenções internacionais, a paz e a segurança nacional.

2. A paz tem como base o primado do Direito e da lei e visa assegurar as condições necessárias à estabilidade e ao desenvolvimento do País.

3. A segurança nacional é baseada no primado do Direito e da lei, na valorização do sistema integrado de segurança e no fortalecimento da vontade nacional, visando a garantia da salvaguarda do Estado e o asseguramento da estabilidade e do desenvolvimento, contra quaisquer ameaças e riscos.

No que tange aos objetivos do Estado, verifica-se uma idêntica referência: “Constituem tarefas fundamentais do Estado angolano (...) j) Assegurar a paz e a segurança nacional”<sup>1138</sup>.

Cumpra ainda mencionar todo o regime constitucional, integrado no regime das garantias dos direitos e liberdades fundamentais, sobre os estados de necessidade constitucional, que são os estados de guerra, sítio e emergência<sup>1139</sup>.

V. A análise da legislação ordinária evidencia a necessidade de se efetuar a sua atualização perante este novo quadro constitucional – que está, de resto, neste momento em curso – e ainda contém estes dois textos legais fundamentais de natureza geral:

- a LSN – *a Lei de Segurança Nacional* – L n.º 12/02, de 16 de Agosto;
- a LDN – *a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas* – L n.º 2/93, de 26 de Março.

VI. Embora com uma relevância secundária, não se deixa de assinalar que este novo conceito constitucional não incorporou a Proteção Civil, que assim não integra a Segurança Nacional.

Ora, a Defesa Civil – como muitas vezes é referida – mostra-se hoje com uma importância fulcral na proteção das populações no contexto da *safety*,

<sup>1138</sup> Art. 21º, al. j), da CRA.

<sup>1139</sup> Cfr. o art. 58º da CRA.

sendo certo que esta é outra área da Política de Segurança em que os riscos têm aumentado e na qual a opinião pública vai crescendo na severidade do seu juízo crítico.

**VII.** Não sendo possível analisar todas as dimensões da segurança nacional, cumpre fazer uma apreciação de três setores mais relevantes, frisando antes os aspetos que lhes são comuns:

- *a Defesa Nacional e as Forças Armadas;*
- *a Segurança Interna e as Forças Policiais; e*
- *a Segurança do Estado e os Serviços de Inteligência.*

## § 37º A SEGURANÇA NACIONAL E OS SEUS PILARES

### 168. A Segurança Nacional na Constituição: objetivos e fundamentos

I. A relevância constitucional da Segurança Nacional conta com um preceito que especificamente refere os seus conteúdos<sup>1140</sup>, artigo que pela sua importância importa transcrever:

#### ARTIGO 202º

#### (Objectivos e fundamentos da segurança nacional)

1. Compete ao Estado, com a participação dos cidadãos, garantir a segurança nacional, observando a Constituição e a lei, bem como os instrumentos internacionais de que Angola seja parte.

2. A segurança nacional tem por objectivo a garantia da salvaguarda da independência e soberania nacionais e da integridade territorial, do Estado democrático de direito, da liberdade e da defesa do território contra quaisquer ameaças e riscos, assim como a realização da cooperação para o desenvolvimento nacional e a contribuição para a paz e segurança internacionais.

3. A organização e funcionamento do sistema de segurança nacional são regulados por lei.

---

<sup>1140</sup> Sobre a Segurança Nacional em Angola, v. HERMENEGILDO AVELINO, *Os desafios da Segurança Nacional em Angola*, in RInIS, nº 2, Outubro de 2011, pp. 61 e ss.; EDUARDO FILOMENO BARBER LEIRO OCTÁVIO, *O papel do SINSE como órgão de Inteligência e de Segurança de Estado*, in RInIS, nº 4, Novembro de 2013, pp. 51 e ss.; ANTÓNIO GIZENGA, *A pertinência dos Órgãos de Inteligência e de Segurança do Estado*, Luanda, 2013, pp. 19 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 223 e 224.

II. A interpretação deste preceito constitucional permite extrair três sentidos fundamentais que são utilizados na referência à Segurança Nacional<sup>1141</sup>:

- *Segurança Nacional como objetivo*: “A segurança nacional tem por objetivo a garantia da salvaguarda da independência e soberania nacionais e da integridade territorial, do Estado democrático de Direito, da liberdade e da defesa do território contra quaisquer ameaças e riscos, assim como a realização da cooperação para o desenvolvimento nacional e a contribuição para a paz e segurança internacionais”<sup>1142</sup>;
- *Segurança Nacional como responsabilidade*: “Compete ao Estado, com a participação dos cidadãos, garantir a segurança nacional, observando a Constituição e a lei, bem como os instrumentos internacionais de que Angola seja parte”<sup>1143</sup>;
- *Segurança Nacional como atividade*: “A organização e funcionamento do sistema de segurança nacional são regulados por lei”<sup>1144</sup>.

## 169. A Segurança Nacional no Direito Legal: a Lei de Segurança Nacional

I. Também a lei ordinária tem um papel importante na densificação do conceito de segurança nacional, sendo de mencionar a *Lei de Segurança Nacional* (LSN), a L nº 12/02, de 16 de Agosto.

Trata-se de um diploma legal com 41 artigos, os quais se distribuem por sete capítulos:

- Capítulo I – *Princípios gerais*
- Capítulo II – *Sistema de Segurança Nacional*
- Capítulo III – *Orgânica do Sistema de Segurança Nacional*

---

<sup>1141</sup> O regime constitucional da Segurança Nacional consagrado na CTL em muito se assemelha ao da CRA.

Sobre a Segurança Nacional na CTL, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *A Segurança Nacional na Constituição de Timor-Leste de 2002*, in RDeS, Ano I, nº 2, julho-dezembro de 2013, pp. 99 e ss.

<sup>1142</sup> Art. 202º, nº 2, da CRA.

<sup>1143</sup> Art. 202º, nº 1, da CRA.

<sup>1144</sup> Art. 202º, nº 3, da CRA.

- Capítulo IV – *Fiscalização política*
- Capítulo V – *Financiamento dos Serviços Públicos de Informações*
- Capítulo VI – *Pessoal dos Órgãos que integram o Sistema de Segurança Nacional*
- Capítulo VII – *Disposições Finais e Transitórias*

**II.** A atividade de Segurança Nacional respeita um conjunto de princípios que se lhe aplicam, sendo de exemplificar os seguintes:

- *o princípio da juridicidade*: “A actividade de segurança nacional exerce-se nos termos da lei, designadamente da Lei Penal e Processual Penal, e dos diplomas que estabelecem a organização e funcionamento dos serviços públicos de informações e dos órgãos e serviços de ordem interna da República de Angola”<sup>1145</sup>;
- *o princípio do respeito pelos direitos fundamentais*: “A actividade de segurança nacional deve pautar-se pela observância das regras gerais de polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias e pelos demais princípios do Estado democrático de Direito”<sup>1146</sup>.

## **170. A Defesa Nacional e as Forças Armadas**

**I.** O primeiro pilar da Segurança Nacional é constituído pela Defesa Nacional, protagonizada pelas Forças Armadas, à mesma a CRA dedicando três artigos que aparecem integrados no Capítulo III do Título V.

Mas esta é uma matéria que também conta com diversa legislação ordinária, de entre ela avultando a *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas* (LDNFA), diploma legal com 69 artigos, organizados por cinco capítulos:

- Capítulo I – *Princípios Gerais*
- Capítulo II – *Estrutura da Defesa Nacional*
- Capítulo III – *Participação na Defesa Nacional*
- Capítulo IV – *Situação de guerra*
- Capítulo V – *Disposições finais e transitórias*

<sup>1145</sup> Art. 1º, nº 2, da LSN.

<sup>1146</sup> Art. 2º, nº 1, da LSN.



II. Em matéria de definição da Defesa Nacional, o texto constitucional especificamente pronuncia-se sobre o assunto, dizendo o seguinte neste preceito:

ARTIGO 206º  
(Defesa Nacional)

1. A defesa nacional tem por objectivos a garantia da defesa da soberania e independência nacionais, da integridade territorial e dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem pública, o asseguramento da liberdade e segurança da população, contra agressões e outro tipo de ameaças externas e internas, bem como o desenvolvimento de missões de interesse público, nos termos da Constituição e da lei.

2. A organização e funcionamento da defesa nacional são estabelecidos por lei.

Por aqui se percebe que a Defesa Nacional, do ponto de vista dos seus objetivos, se reconduz à *dimensão externa da segurança nacional, uma vez que está mais adequada a enfrentar ameaças e riscos de ordem externa.*

III. Numa visão institucional, a CRA pronuncia-se especificamente sobre as *Forças Armadas, a quem compete a atividade de Defesa Nacional*, estabelecendo vários requisitos, sendo importante transcrever o respetivo preceito constitucional:

ARTIGO 207º  
(Forças Armadas Angolanas)

1. As Forças Armadas Angolanas são a instituição militar nacional permanente, regular e apartidária, incumbida da defesa militar do país, organizadas na base da hierarquia, da disciplina e da obediência aos órgãos de soberania competentes, sob a autoridade suprema do Presidente da República e Comandante-em-Chefe, nos termos da Constituição e da lei, bem como das convenções internacionais de que Angola seja parte.

2. As Forças Armadas Angolanas compõem-se exclusivamente de cidadãos angolanos e a sua organização é única para todo o território nacional.

3. A lei regula a organização, funcionamento, disciplina, preparação e emprego das Forças Armadas Angolanas em tempo de paz, de crise e de conflito.

Daqui se inferem vários *princípios retores da organização e do funcionamento das Forças Armadas de Angola*:

- o princípio da permanência;
- o princípio do apartidarismo;
- o princípio da hierarquia;
- o princípio da nacionalidade;
- o princípio da unidade.

Neste plano institucional, a LDNFA confirma o papel constitucionalmente atribuído às Forças Armadas: “A actividade de Defesa Nacional deve ser assegurada pelo Estado e constitui responsabilidade especial dos órgãos de soberania e das Forças Armadas”<sup>1147</sup>.

**IV.** Na relação com os cidadãos, apresenta-se o grande relevo que é dado ao *dever de defender a Pátria*, nos termos do presente artigo da CRA:

#### ARTIGO 208º

##### **(Defesa da pátria e serviço militar)**

1. A defesa da Pátria e dos direitos dos cidadãos é direito e dever fundamental de todos os angolanos.
2. O serviço militar é regulado por lei, que fixa as formas, a natureza e o conteúdo do seu cumprimento.

A explicitação deste dever fundamental dos cidadãos por parte da LDNFA determina a sua obrigatoriedade: “A defesa da Pátria é o direito e o dever mais alto e indeclinável de cada cidadão, contribuindo para a Segurança Nacional sob a forma de serviço militar armado ou serviço cívico”<sup>1148</sup>.

Ainda assim, a LDNFA explicitamente refere o serviço militar obrigatório ou, no seu lugar, o serviço cívico para os objectores de consciência<sup>1149</sup>.

<sup>1147</sup> Art. 6º da LDNFA.

<sup>1148</sup> Art. 7º, nº 1, da LDNFA.

<sup>1149</sup> Cfr. o art. 7º, nºs 2 e 3, da LDNFA.

## 171. A Ordem Interna e as Forças Policiais

**I.** *O segundo pilar da Segurança Nacional é o da Ordem Interna, o qual tem que ver com a preservação da ordem pública no território nacional*, assim o defendendo tanto preventiva como repressivamente, aqui assumindo o respetivo protagonismo à polícia e forças de segurança.

Este é um domínio que também não escapa à preocupação regulativa da CRA, que lhe reserva uma disposição:

### ARTIGO 209º

#### (Garantia da ordem)

1. A garantia da ordem tem por objectivo a defesa da segurança e tranquilidade públicas, o asseguramento e protecção das instituições, dos cidadãos e respectivos bens e dos seus direitos e liberdades fundamentais, contra a criminalidade violenta ou organizada e outro tipo de ameaças e riscos, no estrito respeito pela Constituição, pelas leis e pelas convenções internacionais de que Angola seja parte.

2. A organização e o funcionamento dos órgãos que asseguram a ordem pública são estabelecidas por lei.

**II.** Do ponto de vista institucional, a CRA é clara em relação às entidades que devem levar a cabo a atividade de “ordem interna” – que se pode traduzir pela expressão mais comum de “segurança interna” – em que avulta a Polícia Nacional, assim referida:

### ARTIGO 210º

#### (Polícia Nacional)

1. A Polícia Nacional é a instituição nacional policial, permanente, regular e apartidária, organizada na base da hierarquia e da disciplina, incumbida da protecção e asseguramento policial do País, no estrito respeito pela Constituição e pelas leis, bem como pelas convenções internacionais de que Angola seja parte.

2. A Polícia Nacional compõe-se exclusivamente de cidadãos angolanos, sendo a sua organização única para todo o território nacional.

3. A lei regula a organização e o funcionamento da Polícia Nacional.

Diplomas específicos vieram depois fixar as regras da organização e o funcionamento da Polícia Nacional, sendo de mencionar como mais relevante o Estatuto Orgânico da Polícia Nacional (EOPN), aprovado pelo D nº 20/93, de 11 de junho.

**III.** Do ponto de vista funcional, a atividade de Segurança Interna é preferencialmente atribuída à polícia, o que deve ser entendido em dois sentidos distintos:

- *polícia como atividade administrativa*, através da qual se protegem bens jurídicos, individuais e comunitários, com a aplicação de medidas de limitação da liberdade;
- *polícia como sujeito administrativo*, no qual se organizam aquelas tarefas, com a possibilidade de os objetivos se diferenciarem em razão de critérios organizacionais.

**IV.** O EOPN define a Polícia Nacional nos seguintes termos: “Polícia Nacional, designada abreviadamente pela sigla PN, é uma força militarizada...”<sup>1150</sup>.

Em matéria de atribuições, é de referir as que são especificamente previstas dentro do contexto da ordem interna:

- a defesa da legalidade democrática;
- a manutenção da ordem e tranquilidade públicas;
- o respeito pelo regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos;
- a defesa e proteção da propriedade estatal coletiva, privada e pessoal;
- a prevenção da delinquência e o combate à criminalidade;
- a colaboração na execução da Política de Defesa Nacional, nos termos que forem estabelecidos por lei<sup>1151</sup>.

Quanto à sua estrutura, o EOPN frisa *três princípios fundamentais*:

- *o princípio da legalidade*: “A Polícia Nacional rege-se pelo presente diploma e pelas medidas de polícia legalmente previstas, no âmbito das competências que lhe forem fixadas”<sup>1152</sup>;

<sup>1150</sup> Proémio do art. 1º do EOPN.

<sup>1151</sup> Cfr. os nºs 1 a 6 do art. 1º do EOPN.

<sup>1152</sup> Art. 3º, nº 1, do EOPN.

- o princípio da unicidade territorial: “A organização da Polícia Nacional é única e as suas missões serão exercidas em todo o território nacional...”<sup>1153</sup>; e
- o princípio da hierarquia: “A organização da Polícia Nacional é única (...), obedecendo à hierarquia de Comando a todos os níveis da sua estrutura”<sup>1154</sup>.

## 172. A Segurança do Estado e os Órgãos e Serviços de Inteligência

I. O terceiro pilar da Segurança Nacional é o da produção de informações de Estado, através dos serviços de inteligência.

É de sublinhar que a relevância constitucional que lhe foi dada chegou mesmo ao ponto de a matéria ser tratada *ex professo*, nos termos do presente preceito constitucional:

### ARTIGO 211º

#### (Preservação da segurança do Estado)

1. A preservação da segurança do Estado tem por objectivo a salvaguarda do Estado democrático de Direito contra a criminalidade violenta ou organizada, bem como outro tipo de ameaças e riscos, no respeito da Constituição e das leis, bem como das convenções internacionais de que Angola seja parte.
2. A preservação da segurança do Estado compreende componentes institucionais de órgãos de inteligência e de segurança do Estado.
3. A organização e o funcionamento da preservação da segurança do Estado são estabelecidos por lei.

Deste enquadramento da atividade de inteligência, assinalam-se ameaças e riscos contra os bens jurídicos mais relevantes, como é o caso do próprio Estado democrático de Direito, não se dissociando as ameaças, que podem ser externas ou internas.

Daí que se possa concluir pelo carácter transversal desta mesma atividade, ainda que se perceba que o seu escopo se afigura ser as ameaças e os riscos de maior intensidade.

<sup>1153</sup> Art. 3º, nº 2, primeira parte, do EOPN.

<sup>1154</sup> Art. 3º, nº 2, *in fine*, do EOPN.

II. Em matéria institucional, o binómio que é sempre referido de “órgãos e serviços de inteligência” também assume um direto estatuto constitucional, na prossecução da Segurança do Estado:

ARTIGO 212º

**(Órgãos de Inteligência e de Segurança do Estado)**

1. Os órgãos de inteligência e de segurança do Estado são órgãos incumbidos de realizar a produção de informações e análises, bem como a adopção de medidas de inteligência e de segurança do Estado necessárias à preservação do Estado democrático de direito e da paz pública.
2. A lei regula a organização, funcionamento e fiscalização dos serviços de inteligência e de segurança.

Do ponto de vista legislativo, é de recordar a recente alteração ocorrida no âmbito dos órgãos auxiliares do Presidente da República, em cujo diploma – OFOAPR – são precisamente regulados estes organismos, que são três:

- *Serviço de Inteligência e de Segurança do Estado*: “O Serviço de Inteligência e de Segurança do Estado é o órgão destinado a produzir informações, análises e à realização de medidas e acções de inteligência e de segurança de Estado, visando a garantia da segurança interna do País, a preservação do Estado de Direito Democrático constitucionalmente estabelecido e a protecção da população contra ameaças e vulnerabilidades”<sup>1155</sup>;
- *Serviço de Inteligência Externa*: “O Serviço de Inteligência Externa é o órgão destinado para a produção de informações, análises e para a realização de medidas e acções de inteligência e de segurança de Estado, visando a garantia da segurança externa do País, da preservação do Estado de Direito Democrático constitucionalmente estabelecido, da segurança externa e a protecção da população contra ameaças e vulnerabilidades”<sup>1156</sup>;
- *Serviço de Inteligência e de Segurança Militar*: “O Serviço de Inteligência e de Segurança Militar é o órgão destinado a produzir informações, análises e a realização de medidas e acções de inteligência e

<sup>1155</sup> Art. 49º, nº 1, da OFOAPR.

<sup>1156</sup> Art. 50º, nº 1, da OFOAPR.

de segurança de Estado, visando a garantia da segurança militar do País, da preservação do Estado de Direito Democrático constitucionalmente estabelecido e a protecção da população contra ameaças e vulnerabilidades”<sup>1157</sup>.

Qualquer um deles se relaciona com a *Casa de Segurança do Presidente da República*, a qual “...tem por missão auxiliar o Presidente da República e Titular do Poder Executivo na formulação e condução governativa relativa à política e estratégia de Segurança Nacional e de Assuntos Internos e Externos que estão relacionados com a Segurança Nacional”<sup>1158</sup>.

---

<sup>1157</sup> Art. 51º, nº 1, da OFOAPR.

<sup>1158</sup> Art. 34º da OFOAPR.





## CAPÍTULO X

# PODER LOCAL

### § 38º ASPETOS GERAIS

#### 173. A forma unitária de Estado e a repartição vertical dos poderes públicos

I. A organização do poder público, que inere ao próprio Estado como entidade dotada de soberania, não se mostra de um modo unívoco e é viável a esquematização de várias modalidades na sua configuração estrutural e funcional.

A isso corresponde o conceito de *forma de Estado*, que se relaciona diretamente com a unicidade ou a pluralidade de estruturas estaduais e dos seus elementos constitutivos<sup>1159</sup>, pelo que se afigura possível fazer uma grande contraposição entre:

- os *Estados simples*; e
- os *Estados compostos*.

---

<sup>1159</sup> Sobre o conceito de forma de Estado, bem como as respetivas espécies, v. HANS Kelsen, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, pp. 433 e ss., e *O Estado como integração – um confronto de princípios*, São Paulo, 2003, pp. 104 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 132 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 133 e ss.; GEORG JELLINEK, *Teoría...*, pp. 653 e ss.; REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 503 e ss.;

Em cada uma dessas categorias, é ainda possível subdistinções particulares, que revelam outros detalhes por que cada uma delas se apresenta, melhor modelando a conceção específica dos elementos do Estado.

**II.** Os *Estados simples* são os esquemas mais elementares e simplificados de organização estadual, em que se regista uma unidade dos respetivos elementos constitutivos, com:

- *um só povo*: uma única cidadania atribuída às pessoas que têm um vínculo jurídico-político com o Estado;
- *uma só soberania*: uma única raiz do poder constituinte e, por maioria de razão, dos outros poderes constituídos; e
- *um só território*: um único espaço geográfico de aplicação da Ordem Jurídica Estadual<sup>1160</sup>.

**III.** A despeito da unidade existente nos Estados simples, o certo é que, apesar disso, se depara com modos peculiares de distribuição do poder público, que nem sempre se concentra ao nível da entidade estadual, havendo assim a possibilidade da dispersão do poder que lhe é, originariamente, atribuído<sup>1161</sup>.

*Esse é um movimento, de tipo centrífugo, de descentralização do poder público, segundo o qual suas parcelas são atribuídas a outras entidades infra-estaduais, de natureza menor, que recebem poder público delegado do Estado.*

Contudo, a soberania estadual guarda necessariamente para si as atribuições e as competências essenciais, o que sucede em relação:

- *ao poder constituinte de elaborar a Constituição*, que é por inerência do Estado;
- *ao poder de revisão constitucional*, em que só o Estado intervém; e
- *ao poder jurisdicional*, reservado aos tribunais estaduais.

---

<sup>1160</sup> No tocante à definição do sentido unitário do Estado, v. REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria...*, pp. 61 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 359; JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, pp. 277 e ss.; CARLOS FEIJÓ, *A Autonomia Local e a Organização do Poder Territorial em Angola*, Luanda, 2012, pp. 72 e ss.

<sup>1161</sup> Relativamente aos diversos matizes do fenómeno geral da descentralização do poder político, v., por todos, FAUSTO DE QUADROS, *A descentralização das funções do Estado nas províncias ultramarinas portuguesas*, Braga, 1971, pp. 25 e ss.

Este último caso é bem ilustrativo dos limites da descentralização em Estado unitário, poder judicial sempre insuscetível de partilha com pessoas coletivas jurídico-públicas menores, quanto aos termos da respetiva decisão, ainda que isso possa ocorrer em aspetos secundários do desenvolvimento dos respetivos serviços.

IV. Já se antolha conjeturável, quanto a outros poderes estaduais, a sua distribuição entre o Estado e as outras estruturas políticas infra-estaduais, sendo de referir as seguintes:

- a função política e os atos políticos;
- a função legislativa e os atos legislativos; e
- a função administrativa e os atos de natureza administrativa.

V. A partilha do poder administrativo acaba por ser, na prática, inevitável porque se mostra inviável que o Estado exerça a totalidade dessa função pública.

Acontece então normalmente a sua atribuição, em certas parcelas, a entidades administrativas que, em conjunto com o Estado, integram a Administração Pública, na sua dimensão organizatória.

Este fenómeno toma o nome de *descentralização administrativa*, pelo qual o Estado entende repartir o poder administrativo por outras entidades, o que se explica por razões políticas e por razões técnicas<sup>1162</sup>:

- *por razões políticas*, na medida em que, havendo mais proximidade entre os decisores e os administrados, se regista um aprofundamento da democracia, numa dimensão mais regional e mais local;
- *por razões técnicas*, na medida em que uma atividade administrativa próxima e limitada contribui para uma gestão mais eficiente e tecnicamente mais sabedora.

---

<sup>1162</sup> Sobre a descentralização administrativa em geral, v. MARCELLO CAETANO, *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 1977, p. 89; J. M. SÉRVULO CORREIA, *Noções...*, I, pp. 125 e ss.; JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Participação e descentralização*, 2ª ed., Coimbra, 1982, *passim*; AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Descentralização*, in DJAP, III, 2ª ed., Lisboa, 1990, pp. 569 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, I, pp. 693 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, III, pp. 182 e 183, e pp. 210 e ss.; CARLOS FEIJÓ, *A Autonomia Local...*, pp. 36 e ss.

A partilha da função política e da função legislativa entre o Estado e outras entidades públicas, assim também dotadas de poder legislativo e governativo, representa um grau mais intenso de descentralização, que se modela como uma *descentralização político-legislativa*, a exemplificar-se na criação de regiões autónomas.

De qualquer um destes fenómenos se dissocia a *desconcentração administrativa*, que implica apenas a redistribuição das competências dentro dos diversos órgãos estaduais<sup>1163</sup>.

#### **174. Angola como Estado unitário administrativamente descentralizado**

**I.** Angola corresponde com facilidade a este modelo de Estado unitário, *no qual se regista uma unidade no tocante aos elementos constitutivos da estadualidade*.

Isso mesmo é solenemente afirmado nos primeiros artigos do texto da CRA: “A República de Angola é um Estado unitário que respeita, na sua organização, os princípios da autonomia dos órgãos do poder local e da desconcentração e descentralização administrativas, nos termos da Constituição e da lei”<sup>1164</sup>.

De resto, o princípio da unidade do Estado é de tal modo relevante que chega mesmo a integrar o elenco dos limites materiais de revisão constitucional: “As alterações da Constituição têm de respeitar o seguinte: (...) d) a natureza unitária do Estado”<sup>1165</sup>.

**II.** A afirmação da unidade do Estado de Angola é simultaneamente entendida como acolhendo a existência de dois princípios paralelos, os

---

<sup>1163</sup> Com pertinência ao conceito de desconcentração administrativa, bem como as suas diversas cambiantes, v. BERNARD GOURNAY, *Introdução à Ciência Administrativa*, Lisboa, 1978, pp. 155 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Conceito e natureza do recurso hierárquico*, I, Coimbra, 1981, pp. 57 e ss., e *Curso...*, I, pp. 657 e ss.; AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *Desconcentração*, in DJAP, III, 2ª ed., Lisboa, 1990, pp. 577 e ss.; JOÃO CAUPERS, *Administração Periférica do Estado*, in DJAP, 1º sup., Lisboa, 1998, pp. 9 e ss.; PAULO OTERO, *O poder de substituição em Direito Administrativo*, II, Lisboa, 1996, pp. 712 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições...*, I, pp. 290 e ss.

<sup>1164</sup> Art. 8º da CRA.

<sup>1165</sup> Art. 236º, al. d), da CRA.

quais se aplicam genericamente à organização da Administração Pública, e não apenas à Administração Pública territorial:

- o princípio da desconcentração administrativa;
- o princípio da descentralização administrativa.

O princípio da desconcentração administrativa, implicando a repartição de competências dentro do próprio Estado, legitima a Administração Periférica do Estado, nos seus diversos escalões de atividade.

O princípio da descentralização administrativa, acarretando a distribuição de competências para entidades administrativas externas ao Estado-Administração, tem a consequência da legitimação de modalidades várias de administração autónoma, aqui sobressaindo a Administração Autónoma Local<sup>1166</sup>, também constitucionalmente designada como “Poder Local”.

## 175. Poder Local e Autonomia Local

I. Em termos territoriais, a consequência prática da aplicação do princípio da descentralização administrativa é a do reconhecimento do Poder Local: “A organização democrática do Estado ao nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa, que compreende a existência de formas organizativas do poder local, nos termos da presente Constituição”<sup>1167</sup>.

O princípio constitucional especificamente retor deste setor da administração Pública é o princípio da autonomia local<sup>1168</sup>: “A autonomia local compreende o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais gerirem e regulamentarem, nos termos da Constituição e da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, os assuntos públicos locais”<sup>1169</sup>.

<sup>1166</sup> Sobre a descentralização administrativa em Angola, também numa ótica de reforma municipal, v. AAVV, *A descentralização em Angola*, Luanda, 2002; ELISA RANGEL NUNES, *Elementos de Direito Comparado...*, pp. 42 e ss.; FELISBELA CEITAS, *A Política do Governo sobre a descentralização em Angola*, in *Seminário Internacional sobre Descentralização*, Luanda, 2012, pp. 59 e ss.; RAUL ARAÚJO e ELISA RANGEL NUNES, *Constituição...*, pp. 206 e ss.

<sup>1167</sup> Art. 213º, nº 1, da CRA.

<sup>1168</sup> Sobre o princípio da autonomia local, v., por todos, CARLOS FEIJÓ, *A Autonomia Local...*, pp. 103 e ss.

<sup>1169</sup> Art. 214º, nº 1, da CRA.

**II.** Do ponto de vista institucional, o Poder Local constitucionalmente definido pode concretizar-se através de diversas modalidades de entidades públicas, num conjunto de soluções que nem sequer se encontra fechado: “As formas organizativas do poder local compreendem as autarquias locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, nos termos da lei”<sup>1170</sup>.

São constitucionalmente impostas duas modalidades de entidades do Poder Local, cujo estatuto depois o próprio texto constitucional se encarrega de densificar:

- *as autarquias locais;*
- *as instituições do poder tradicional.*

Simplemente, isso não significa que não possam ser estabelecidos por lei outros tipos de instituições que venham igualmente a partilhar da natureza do Poder Local, ainda que limitadamente ao facto de não poderem desvitalizar o núcleo essencial organizativo e funcional que foi constitucionalmente reservado àquelas modalidades típicas de Poder Local<sup>1171</sup>.

**III.** A consagração constitucional do princípio da autonomia local – que como orientação principal tem uma acentuada elasticidade normativa – não deixa de contemplar dois aspetos específicos que assumem uma relativa originalidade no sentido da efetividade pragmática da autonomia local.

Um deles diz respeito à *implicação que a autonomia local tem no plano financeiro*, em dois sentidos:

- por um lado, na relação entre as competências administrativas atribuídas e os recursos financeiros disponibilizados: “Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei, bem como aos programas de desenvolvimento aprovados”<sup>1172</sup>;

---

<sup>1170</sup> Art. 213º, nº 2, da CRA.

<sup>1171</sup> Sobre o processo de descentralização administrativa em Angola, sobretudo na dimensão autárquica, v. ISRAEL JACOB MASSUANGANHE, *Diagnóstico da macroestrutura da Administração Autárquica em Angola: opções político-normativas e linhas estratégicas para a institucionalização das Autarquias Locais*, in AAVV, *Seminário Internacional sobre Descentralização*, Luanda, 2012, pp. 67 e ss.

<sup>1172</sup> Art. 215º, nº 1, da CRA.

- por outro lado, na fixação de receitas financeiras próprias provenientes da fiscalidade local: “A lei estabelece que uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve ser proveniente de rendimentos e de impostos locais”<sup>1173</sup>.

O outro é de natureza instrumental, mas tem o interessante resultado de garantir a *justicialidade dos litígios associados à efetivação da autonomia local* no terreno sempre mais movediço da eficácia jurídica dos princípios: “As autarquias locais têm o direito de recorrer judicialmente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na lei”<sup>1174</sup>.

---

<sup>1173</sup> Art. 215º, nº 2, da CRA.

<sup>1174</sup> Art. 216º da CRA.

## § 39º AUTARQUIAS LOCAIS

### 176. A delimitação das Autarquias Locais

I. No texto da CRA, as autarquias locais beneficiam de uma definição própria, dizendo-se que são “As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes em certas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios representativos das respectivas populações”<sup>1175</sup>.

Esta definição constitucional aponta para a existência de quatro elementos constitutivos do conceito de autarquia local, a saber<sup>1176</sup>:

- *o elemento formal*: uma existência autónoma como pessoa coletiva de Direito Público;
- *o elemento humano*: a vinculação da entidade coletiva a um conjunto de cidadãos, através do laço da residência, numa dimensão democrático-representativa;
- *o elemento territorial*: a delimitação da atividade da pessoa coletiva em função de uma dimensão territorial;
- *o elemento funcional*: atribuições e competências de Direito Administrativo, menores em relação ao poder máximo estadual.

II. A configuração das autarquias locais<sup>1177</sup>, abaixo deste nível conceptual, permite a indicação de várias modalidades:

---

<sup>1175</sup> Art. 217º, nº 1, da CRA.

<sup>1176</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *A autonomia creditícia das autarquias locais: critérios, procedimentos e limites*, in LD, Lisboa, nº 2 de 2004, pp. 212 e 213.

<sup>1177</sup> Sobre as autarquias locais em Angola, com contributos anteriores e posteriores à CRA, incluindo a sua dimensão financeira, v. CARLOS FEIJÓ, *O Poder Local na Lei Cons-*



- *o município como modalidade típica de autarquia local*: “As autarquias locais organizam-se nos municípios”<sup>1178</sup>;
- *modalidades atípicas de autarquia local de nível supramunicipal*: “Tendo em conta as especificidades culturais, históricas e o grau de desenvolvimento, podem ser constituídas autarquias de nível supra-municipal”<sup>1179</sup>;
- *modalidades atípicas de autarquia local de nível inframunicipal*: “A lei pode ainda estabelecer, de acordo com as condições específicas, outros escalões infra-municipais da organização territorial da Administração local autónoma”<sup>1180</sup>.

III. Desfrutando de poder administrativo na sua qualidade de entidades da Administração Pública Territorial Autónoma, o texto constitucional angolano vai ao ponto de dar uma indicação específica a respeito das *atribuições administrativas das autarquias locais*, num elenco apreciavelmente extenso: “As autarquias locais têm, de entre outras e nos termos da lei, atribuições nos domínios da educação, saúde, energias, águas, equipamento rural e urbano, património, cultura e ciência, transportes e comunicações, tempos livres e desportos, habitação, acção social, protecção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento económico e social, ordenamento do território, polícia municipal, cooperação descentralizada e geminação”<sup>1181</sup>.

Quanto às *competências administrativas das autarquias locais*, o texto constitucional também densifica algumas delas que pelo seu melindre ganham assim uma garantia acrescida, sendo o que acontece com:

---

*titucional Angolana*, in *Problemas Actuais de Direito Público Angolano – contributos para a sua compreensão*, Cascais, 2001, pp. 58 e ss., *O Poder Local em Angola*, in *Problemas Actuais de Direito Público Angolano – contributos para a sua compreensão*, Cascais, 2001, pp. 132 e ss., e *A Autonomia Local...*, pp. 47 e ss.; ELISA RANGEL, *Finanças Locais em Angola – conceitos básicos e elementos essenciais para o sistema financeiro das futuras autarquias locais*, in RFDUAN, Luanda, nº 3 de 2003, pp. 77 e ss., e *Elementos de Direito Comparado...*, pp. 425 e ss.; ARMANDO MARQUES GUEDES, *O estudo dos Sistemas Jurídicos Africanos – Estado, Sociedade, Direito e Poder*, Coimbra, 2004, pp. 136 e ss.; JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, p. 31; CARLOS TEIXEIRA, *Administração e Governação Local em Angola*, in RFDUAN, Luanda, nº 11 de 2012, pp. 31 e ss.; JOSÉ MELO ALEXANDRINO, *O novo Constitucionalismo...*, pp. 66 e ss.

<sup>1178</sup> Art. 218º, nº 1, da CRA.

<sup>1179</sup> Art. 218º, nº 2, da CRA.

<sup>1180</sup> Art. 218º, nº 3, da CRA.

<sup>1181</sup> Art. 219º da CRA.

- *a autonomia regulamentar*: “As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio, nos termos da lei”<sup>1182</sup>;
- *a autonomia patrimonial e financeira*: “A lei define o património das autarquias locais e estabelece o regime de finanças locais tendo em vista a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias, a necessária correcção de desigualdades entre autarquias e a consagração da arrecadação de receitas e dos limites de realização de despesas”<sup>1183</sup>.

## 177. A estrutura orgânica das Autarquias Locais

I. Quanto à estrutura orgânica das autarquias locais, a CRA toma posição: “A organização das autarquias locais compreende uma assembleia dotada de poderes deliberativos, um órgão executivo colegial e um presidente da autarquia”<sup>1184</sup>.

Isto quer dizer que a organização autárquica, com relevo constitucional, apoia-se num *tripartismo*:

- *um órgão deliberativo*;
- *um órgão executivo colegial*; e
- *um órgão executivo presidencial*.

II. Sem a aprovação da legislação ordinária correspondente, pouco mais há a dizer nesta matéria, que releva, essencialmente, do Direito Legal Organizatório.

Ainda assim, importa atentar nalgumas indicações constitucionais existentes que guiarão esse legislador ordinário na sua liberdade de conformação:

- *órgão deliberativo*: “A assembleia é composta por representantes locais, eleitos por sufrágio universal, igual, livre, directo, secreto e periódico dos cidadãos eleitores na área da respectiva autarquia, segundo o sistema de representação proporcional”<sup>1185</sup>;

---

<sup>1182</sup> Art. 217º, nº 4, da CRA.

<sup>1183</sup> Art. 217º, nº 3, da CRA.

<sup>1184</sup> Art. 220º, nº 1, da CRA.

<sup>1185</sup> Art. 220º, nº 2, da CRA.

- *órgão executivo colegial*: “O órgão executivo colegial é constituído pelo seu presidente e por secretários por si nomeados, todos responsáveis perante a assembleia da autarquia”<sup>1186</sup>;
- *presidente da autarquia*: “O presidente do órgão executivo da autarquia é o cabeça da lista mais votada para a assembleia”<sup>1187</sup>.

**III.** Esta orientação constitucional mínima quanto à estrutura orgânica das autarquias locais não permite concluir pela opção de um sistema de governo clássico, assemelhando-se muito àquele que vigora em Portugal para as freguesias, nas quais o cabeça da lista mais votada para o órgão parlamentar – a “assembleia de freguesia” – é automaticamente considerado o presidente do órgão executivo – a “junta de freguesia” –, se bem que no sistema português os membros eleitos para a junta de freguesia não sejam politicamente responsáveis perante a assembleia de freguesia.

Deste ponto de vista, o sistema autárquico angolano permite esclarecer esse laço de responsabilidade política, podendo até no limite – se bem que isso não seja dito assim – o órgão executivo, incluindo seu presidente, ser destituído pelo órgão parlamentar, uma vez que aqueles são “...responsáveis perante a assembleia da autarquia”.

Julga-se que se adota um sistema híbrido, em que prevalece uma dimensão parlamentar, se bem que politicamente mitigada pela eleição autónoma do presidente do órgão executivo.

---

<sup>1186</sup> Art. 220º, nº 3, da CRA.

<sup>1187</sup> Art. 220º, nº 4, da CRA.

## § 40º INSTITUIÇÕES DO PODER TRADICIONAL

### 178. O reconhecimento constitucional do Poder Tradicional

I. Uma das maiores novidades das opções da CRA diz respeito à ampla incorporação do *princípio do pluralismo jurídico*, que já houve ocasião de mencionar no tocante às fontes de Direito, sobretudo a aceitação do costume.

Trata-se agora do reconhecimento de uma outra dimensão de tal princípio, simultaneamente funcional e estrutural, pela inclusão constitucional das “Instituições do Poder Tradicional”, às quais a CRA reserva o Capítulo III do Título VI, elevando-as a entidades do Poder Local, mas também as apartando das autarquias locais<sup>1188</sup>.

II. Esta opção constitucional de Angola assume o importante significado de aprofundar a democracia social, na medida em que traduz uma maior compreensão pelas idiosincrasias da cultura africana em geral e da cultura angolana em particular, como será certamente o caso da comunidades e poderes tradicionais.

---

<sup>1188</sup> Sobre o poder tradicional em Angola, no contexto do pluralismo jurídico e social, v. AMÉRICO KWONONOKA, *Autoridade tradicional e as questões da etnicidade em Angola*, in AAVV, *Sociedade e Estado em construção: desafios do Direito e da Democracia em Angola* (orgs. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e JOSÉ OCTÁVIO SERRA VAN DÚNEM), Coimbra, 2012, pp. 315 e ss.; MARIA PAULA MENESES, ANDRÉ KAPUTO MENESES, MIGUEL AGUIAR CARDOSO e ISABEL ABREU, *As autoridades tradicionais em Luanda*, in AAVV, *O Direito por fora do Direito: as instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda* (orgs. MARIA PAULA MENESES e JÚLIO LOPES), Coimbra, 2012, pp. 329 e ss.; CARLOS FEIJÓ, *A Coexistência Normativa...*, pp. 419 e ss., e *A Autonomia Local...*, pp. 52 e ss.

Eis mais uma forma de autonomia da sociedade que assim se apresenta constitucionalmente protegida, numa solução equilibrada e amadurecida, entrelançando-se com o exercício do poder administrativo formal.

Mas o sentido deste reconhecimento é ainda maior se se observar o passado remoto e o passado recente de rejeição do papel insubstituível das comunidades tradicionais:

- *passado remoto*, porque as comunidades tradicionais foram manipuladas pelo poder colonial, que delas se serviu muitas vezes para continuar e consolidar o seu domínio político-social; e
- *passado recente*, porque as comunidades tradicionais não quadravam bem no princípio da centralismo democrático então reinante, surgindo como manifestações espúrias de uma vontade estadual de uniformização da sociedade em nome de um projeto coletivista.

**III.** O texto constitucional, não se comprometendo excessivamente com uma definição fechada das Instituições do Poder Tradicional, não deixa de dar algumas indicações quanto à sua caracterização: “As autoridades tradicionais são entidades que personificam e exercem o poder no seio da respectiva organização político-comunitária tradicional, de acordo com os valores e normas consuetudinários e no respeito pela Constituição e pela lei”<sup>1189</sup>.

Mas lamenta-se que a terminologia constitucional numa matéria nova e delicada como esta seja infixa, com isso provocando dificuldades hermenêuticas acrescidas num campo resvaladiço, uma vez que na sua definição se substitui a designação dominante – “instituições do poder tradicional” – por uma outra nomenclatura – “autoridades tradicionais” – nunca utilizada antes.

**IV.** Este enquadramento das instituições do poder tradicional permite deslindar algumas das suas *características fundamentais*:

- *legitimidade social espontânea*, sendo apenas reconhecidas e não criadas pela autoridade política estadual;
- *autonomia na sua organização e funcionamento*, mss no respeito pelas suas tradições;

---

<sup>1189</sup> Art. 224º da CRA.

- *âmbito administrativo das competências exercidas*, dada a sua localização no plano do Poder Local;
- *fundamento consuetudinário institucional* – no tocante à sua dimensão organizatória – e *funcional* – no que diz respeito à sua ordem jurídica, estabelecendo normas de conduta da vida comunitária em causa.

### **179. Atribuições, competências e organização das Instituições do Poder Tradicional**

I. Se a relevância constitucional do sentido geral das Instituições do Poder Tradicional não é grande, menos ainda se consegue obter no tocante a tópicos mais concretos na sua organização e funcionamento.

Cumpra tomar atenção a este preceito constitucional: “As atribuições, competência, organização, regime de controlo, da responsabilidade e do património das instituições do poder tradicional, as relações institucionais destas com os órgãos da administração local do Estado e da administração autárquica, bem como a tipologia das autoridades tradicionais, são regulados por lei”<sup>1190</sup>.

As indicações constitucionais são tão escassas que podem legitimamente provocar a dúvida sobre se não terá havido um “esvaziamento” do seu estatuto constitucional em aspetos fundamentais que relevariam da Ordem Constitucional.

II. Seja como for, esta norma constitucional que habilita o legislador ordinário a intervir na definição do estatuto das Instituições do Poder Tradicional tem o mérito inesperado de não apenas impor uma reserva de lei como de alargar o leque dos assuntos que se impõem às opções desse mesmo legislador:

- modalidades;
- atribuições;
- competências;
- estrutura orgânica;
- património;
- controlo;

---

<sup>1190</sup> Art. 225º da CRA.

- relações com outras entidades administrativas locais, do Estado ou autárquicas.

Naturalmente que a alusão a estes domínios acarretará, inevitavelmente, a necessidade da definição de outros aspetos para garantir a operacionalidade dessas mesmas instituições, numa enumeração que decerto não poderá ser taxativa.





## CAPÍTULO XI

# GARANTIAS DA CONSTITUIÇÃO E CONTROLO DA CONSTITUCIONALIDADE

### § 41º A GARANTIA DA CONSTITUIÇÃO EM GERAL

#### 180. A importância da defesa da Constituição

I. A preocupação com a *defesa da Constituição* é a outra face da constitucionalidade, não já numa perspectiva normativo-sistemática, quanto numa ótica de proteção da Ordem Constitucional estabelecida.

Por força da importância da defesa da Constituição, os mecanismos que se alinham nesse desiderato são múltiplos, podendo apresentar-se como<sup>1191</sup>:

- *garantias internas e garantias externas*: as primeiras integrando-se dentro da própria Ordem Constitucional, enquanto que as outras funcionando a partir do exterior da Ordem Constitucional;
- *garantias gerais e garantias especiais*: as primeiras tendo uma vocação irradiante para toda a Constituição, ao passo que as outras se limitando a segmentos mais específicos da Ordem Constitucional;

---

<sup>1191</sup> Sobre a problemática das garantias constitucionais em geral, v. HANS Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, in RDPSP, 1928, pp. 221 e ss.; KLAUS STERN, *Derecho del Estado...*, pp. 370 e ss.; JORGE MIRANDA, *Contributo...*, pp. 227 e ss., e *Manual de Direito Constitucional*, VI, Coimbra, 2001, pp. 45 e ss.; CARL SCHMITT, *La defensa de la Constitución*, Madrid, 1983, pp. 27 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 885 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1315 e ss.

- *garantias políticas, legislativas, administrativas ou judiciais*: cada uma delas dependendo da natureza do órgão que a protagoniza;
- *garantias informais e garantias institucionais*: as primeiras acontecendo pela proteção de certos valores constitucionais no comportamento dos governados e dos governantes, ao passo que as outras sendo específicas incumbências dos órgãos do poder público;
- *garantias ordinárias e garantias extraordinárias*: as primeiras ocorrendo na normalidade da vida do Estado, diversamente das outras, surgindo apenas em momentos de crise constitucional.

II. Numa perspetiva tipológica, são vários os institutos que, dentro da conceção geral das *garantias especiais*, assumem esta preocupação, tendo em vista outras tantas circunstâncias, as quais permitem observar como é vasto o mundo da defesa da Constituição e como é também variável a respetiva fenomenologia.

Sem qualquer preocupação de exaustão, cumpre assinalar *a importância dos seguintes mecanismos de garantia especial da Constituição*, que dão logo nota, no contexto particular em que se movem, da proteção que à mesma conferem<sup>1192</sup>:

- *a perda de direitos fundamentais*: não obstante a titularidade universal dos direitos fundamentais, a prática de atos graves contra a Ordem Constitucional pode desembocar na perda de certos direitos políticos, numa decisão individual e permanente, com o que se distingue dos efeitos do estado de exceção, aquela figura que não se encontrando prevista no Direito Constitucional Angolano;
- *a proibição dos partidos políticos inconstitucionais*: a liberdade de associação partidária, dentro das amplas fronteiras da democracia, encontra a barreira de um conjunto de limites que o texto constitucional levanta aos partidos políticos, no plano da organização interna, dos fins e dos símbolos;
- *a proibição das associações totalitárias*: a liberdade de associação em geral, tal como mais especificamente sucede em relação aos partidos políticos, igualmente enfrenta limites inerentes aos objetivos professados, expressamente se dizendo que “São proibidas as associações ou quaisquer agrupamentos cujos fins ou actividades sejam contrá-

<sup>1192</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1316 e ss.

- rios à ordem constitucional, incitem e pratiquem a violência, promovam o tribalismo, o racismo, a ditadura, o fascismo e a xenofobia, bem como as associações de tipo militar, paramilitar ou militarizadas”<sup>1193</sup>;
- *o ilícito criminal político*: embora a criminalização das condutas humanas seja a *ultima ratio* na defesa dos bens jurídicos mais relevantes, em certos casos, pela sua importância do ponto de vista da coletividade, a violação de alguns desses bens constitucionalmente consagrados é sancionada pela responsabilidade penal, desempenhando uma função de garantia especial da Constituição, valendo essa punição duplamente para os governantes – *os crimes de responsabilidade* – e para os governados – *os crimes contra o Estado*;
  - *o direito de resistência*: a despeito do monopólio do uso da força pertencer à autoridade pública, ninguém podendo ser (bom) juiz em causa própria, em certos casos admite-se o direito de resistência, constitucionalmente perspectivado na defesa dos valores constitucionais mais relevantes;
  - *a objeção de consciência*: no plano das convicções subjetivas, a consagração da objeção de consciência permite filtrar certas violações da Constituição, porquanto dá a faculdade ao titular do direito fundamental de não cumprir deveres que podem contender com valores constitucionais, mesmo perante a falência de outros mecanismos de averiguação da inconstitucionalidade, dizendo-se que “É garantido o direito à objeção de consciência, nos termos da lei”<sup>1194</sup>.

III. Com um muito maior raio de ação, possuindo por isso uma superior eficácia, estão os mecanismos que funcionam como *garantias gerais da Constituição, ao serem capazes de proteger todas as suas dimensões materiais e organizatórias, não se confinando a parcelas mais estreitas da Ordem Constitucional*.

A doutrina tem pacificamente aceitado a existência de três institutos que correspondem bem a esta proteção global da Constituição, a primeira uma *garantia acessória*, não principal, a segunda uma *garantia extraordinária*, não ordinária, e a terceira uma *garantia exclusiva*, não mista<sup>1195</sup>:

- *a revisão constitucional*: a possibilidade de rever a Constituição, por ela diretamente aceite, inscreve-se, em último termo, no desejo da sua

<sup>1193</sup> Art. 48º, nº 4, da CRA.

<sup>1194</sup> Art. 41º, nº 3, da CRA.

<sup>1195</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1321 e 1322.

perpetuação, desenhando-se os limites que não podem ser galgados, sob pena de subversão da Ordem Constitucional e de já não haver revisão, mas uma qualquer outra coisa, como a revolução ou a rutura constitucionais<sup>1196</sup>;

- o *estado de necessidade constitucional*: a ocorrência de situações dramáticas de perturbação da Ordem Constitucional obriga a tomar medidas muito drásticas que interrompem largas parcelas dessa mesma Ordem Constitucional, que se alinham numa preocupação pela sua proteção última, não obstante o aparente paradoxo de que para defender a Constituição é preciso suspendê-la e modificá-la substancialmente;
- a *fiscalização da constitucionalidade*: a adoção de instrumentos funcionalmente aptos à verificação das situações de violação da Constituição, levados a cabo no âmbito de competências específicas que apenas têm esse fito, é o sinal mais forte da confirmação do objetivo de defesa da Ordem Constitucional, o que vem a acontecer com a fiscalização da constitucionalidade.

## 181. A inconstitucionalidade dos atos jurídico-públicos

I. Do ponto de vista sistemático, a garantia da Constituição joga-se na posição que ela exerce de cume da Ordem Jurídica, tal acarretando uma relação de desconformidade por parte de todos os restantes atos jurídico-públicos que à mesma desobedeçam, devendo-lhe, ao invés, estrito acatamento.

É esta relação de desconformidade que se designa por *inconstitucionalidade*, o mesmo é dizer, *a verificação de uma discrepância entre a Constituição e o ato jurídico-público que com ela é desconforme, tal pressupondo, com base num raciocínio comparativo, um juízo multiforme assim decomposto*<sup>1197</sup>:

<sup>1196</sup> No plano funcional, a revisão constitucional também se particulariza em nome de três funções que lhe são assinaladas: (i) uma função de *adequação* do texto constitucional à realidade constitucional; (ii) uma função de *aperfeiçoamento* do texto constitucional, num sentido já técnico e não tanto político; e (iii) uma *função de garantia* da própria continuidade da ordem constitucional. Cfr. PEDRO DE VEGA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1995, pp. 67 e ss.

<sup>1197</sup> Sobre o conceito de inconstitucionalidade em geral, v. JOÃO MARIA TELLO DE MAGALHÃES COLLAÇO, *Ensaio...*, pp. 119 e ss.; HANS KELSEN, *La garantie...*, pp. 197 e ss.,

- a Constituição como parâmetro de constitucionalidade, nas suas normas e princípios pertinentes;
- o ato jurídico como objeto do exame de constitucionalidade, em todas as suas vertentes;
- uma relação de discrepância dispositiva, ocorrendo uma contradição nos sentidos jurídicos que em ambos os elementos se obtêm;
- uma contradição que se apresente como constitucionalmente relevante, depurados outros aspetos hermeneuticamente pertinentes, mas não para o apuramento da relação de inconstitucionalidade.

II. Correspondendo a um juízo de desconformidade, a *inconstitucionalidade acaba por se filiar, sendo uma sua espécie, no mundo muito mais vasto dos atos antijurídicos ou da antijuridicidade*, em que se assinala uma relação de desconformidade de uma certa realidade por referência a um parâmetro de juridicidade.

Só que esse é sempre um juízo jurídico-hermenêutico, não tanto um mero juízo de facto ou mesmo um juízo de valor:

- *não se trata de uma relação naturalística de incompatibilidade de facto*, pois é uma relação depurada pelo filtro da Ordem Constitucional na sua aceção normativa;
- *não se trata de uma relação de violação de valores que não sejam jurídico-constitucionalmente relevantes*, mesmo que se aceite a deficiência da Ordem Constitucional na positivação desses valores.

Em ambos os casos, a relação de inconstitucionalidade é devidamente mediatizada por um padrão jurídico-positivo de constitucionalidade, com tudo quanto isso implica.

III. Esta definição de inconstitucionalidade permite ainda ir mais longe na sua devida dissociação de relações afins que com ela se não confundem:

---

e *Teoria Pura...*, pp. 367 e ss.; CARLOS ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano, 1964; JORGE MIRANDA, *Contributo...*, pp. 11 e ss., e *Manual...*, VI, pp. 7 e ss.; FRANCO MODUGNO, *L'invalidità della legge*, Milano, 1970; MIGUEL GALVÃO TELES, *Direito Constitucional...*, pp. 88 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, p. 369, e *O valor...*, I, pp. 11 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 344 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O valor positivo...*, pp. 18 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1322 e ss.

- a *relação de constitucionalidade*: é o seu simétrico, pois que nela não se regista qualquer violação do parâmetro de constitucionalidade;
- a *relação de ilegalidade*: é também uma relação de conflito, mas desta feita entre um padrão de legalidade – não de constitucionalidade – e um ato jurídico-público com ele desconforme;
- a *relação de ilicitude*: é ainda uma relação de desconformidade, mas normalmente associada à violação geral de um parâmetro de juridicidade perpetrada por um ato jurídico-privado, e não por um ato jurídico-público.

IV. A inconstitucionalidade é tudo menos uma verificação singular, tal a imensidão de modalidades por que a mesma se desdobra, em nome de outros tantos critérios aplicáveis<sup>1198</sup>:

- a *estrutura do ato inconstitucional*: *inconstitucionalidade por ação e inconstitucionalidade por omissão*, conforme a violação da Constituição se faça positiva ou negativamente, ou seja, fazendo-se um ato contra a Constituição ou não se fazendo um ato constitucionalmente devido;
- a *realidade constitucional infringida*: *inconstitucionalidade explícita e inconstitucionalidade implícita*, conforme a violação seja de norma ou de princípio constitucional;
- o *elemento ou o pressuposto do ato viciado*: *inconstitucionalidade material, orgânica, formal e procedimental*, conforme a parcela da estrutura do ato inconstitucional que se encontra em desconformidade com a Constituição;
- a *extensão da inconstitucionalidade*: *inconstitucionalidade total e inconstitucionalidade parcial*, conforme a violação da Constituição represente a totalidade do ato ou apenas uma sua parte;
- o *momento da verificação da inconstitucionalidade*: *inconstitucionalidade originária e inconstitucionalidade superveniente*, conforme a violação da Constituição seja congénita do ato inconstitucional ou surja posteriormente, por alteração do parâmetro de constitucionalidade, tendo

<sup>1198</sup> Com os vários critérios de classificação da inconstitucionalidade, v. MIGUEL GALVÃO TELES, *Direito Constitucional...*, p. 89; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 369 e ss., *Direito Constitucional I – Relatório*, p. 46, e *O valor...*, I, pp. 139 e ss., e pp. 187 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O valor positivo...*, pp. 23 e 24, *Ensinar Direito Constitucional*, pp. 430 e 431, e *Manual...*, II, pp. 1324 e 1325; JORGE MIRANDA, *Manual...*, VI, pp. 33 e ss.

durante algum tempo o ato sido constitucional e, mais tarde, se tornado inconstitucional;

- o momento da vigência do padrão aferidor da inconstitucionalidade: *inconstitucionalidade presente e inconstitucionalidade pretérita*, conforme a verificação do juízo da inconstitucionalidade aconteça no presente ou já tenha acontecido em relação a parâmetro constitucional anterior;
- a relação principal ou acessória por referência ao padrão de constitucionalidade: *inconstitucionalidade antecedente e inconstitucionalidade consequente*, conforme a inconstitucionalidade ocorra numa relação principal com a Constituição ou apareça quando há um ato ou fonte, de que se dependa, que é primeiramente inconstitucional, sendo o ato e a fonte acessórios também inconstitucionais.

V. A inconstitucionalidade só se afigura verdadeiramente operativa quando confrontada com as consequências que o Direito Constitucional organiza para a hipótese desse incumprimento, com incidência em dois níveis, numa dimensão sancionatória que comporta por força do princípio da constitucionalidade<sup>1199</sup>:

- a desvalorização dos atos jurídicos inconstitucionais; e
- a responsabilização dos autores de tais atos.

A importância desta matéria é tão significativa que já no tempo do Estado Romano era bem conhecida a classificação que teorizava várias categorias de normas jurídicas precisamente na sua relação com a existência de normas secundárias de tipo sancionatório:

- a) a *lex imperfecta* – desprovida de sanção;
- b) a *lex minus quam perfecta* – assistida de sanções para os infratores, mas o ato antijurídico permanecia válido;
- c) a *lex perfecta* – assistida da invalidade do ato antijurídico;
- d) a *lex maius quam perfecta* – que cumulava a invalidade do ato antijurídico com outro tipo de sanções<sup>1200</sup>.

<sup>1199</sup> Quanto ao Direito sancionatório, que aqui encontra uma das suas múltiplas aplicações, HANS Kelsen, *Teoria Pura...*, pp. 162 e ss., e *Teoria Geral do Direito e do Estado*, pp. 71 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *O valor...*, I, pp. 19 e ss.

<sup>1200</sup> Quanto aos contornos e importância desta classificação, v. JOÃO DE CASTRO MENDES, *História do Direito Romano*, Lisboa, 1958, pp. 342 e ss., e *Introdução ao Estudo do Direito*,

## 182. Os desvalores dos atos inconstitucionais

I. Uma das vertentes fundamentais do princípio da constitucionalidade – que, na leitura do princípio do Estado de Direito, determina a primazia da Constituição dentro do Direito – é a *desvalorização dos atos jurídico-públicos que lhe sejam desconformes*, ou seja, a decretação do “desaparecimento” desses mesmos atos ao indignamente atentarem contra a Constituição<sup>1201</sup>, podendo ser definidos como *as consequências jurídicas negativas da inconstitucionalidade intrínseca de um ato jurídico-público*<sup>1202</sup>.

O resultado prático da desvalorização dos atos inconstitucionais – por outras palavras, *os desvalores ou os valores negativos dos atos inconstitucionais* – determina a seleção de uma consequência negativa para a subsistência jurídica do ato jurídico-público inconstitucional, tendo a Teoria Geral do Direito, que é globalmente pertinente, evidenciando as seguintes modalidades, conforme a gravidade do vício que lhe dá causa, não sendo possível conceber uma única graduação na depreciação provocada pela inconstitucionalidade intrínseca:

- *a inexistência*: é o desvalor mais grave e ocorre sempre que a inconstitucionalidade, sendo de tal modo grosseira, impede a própria qualificação do ato em questão em relação ao tipo constitucional para que tivera sido idealizado, nem sequer havendo qualquer ato jurídico-público, mas apenas, e quando muito, uma sua aparência; e

---

p. 81; MIGUEL REALE, *Lições Preliminares de Direito*, pp. 126 e ss.; J. BATISTA MACHADO, *Introdução ao Direito...*, pp. 95 e 96; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O valor positivo...*, p. 20; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito...*, p. 126.

<sup>1201</sup> Sobre a teoria da invalidade dos atos jurídico-públicos inconstitucionais, v. GAETANO AZZARITI, *L'invalidità della legge per motivi di forma e di sostanza*, in RTDP, 1951, pp. 114 e ss.; MIGUEL GALVÃO TELES, *Eficácia dos tratados na ordem jurídica portuguesa – condições, termos e limites*, in CTF, n.º 106, 1967, pp. 24 e ss., *Direito Constitucional...*, pp. 101 e ss., e *Inconstitucionalidade pretérita*, in AAVV, NDAC, Lisboa, 1986, p. 327; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 391 e ss., e *O valor...*, I, pp. 103 e ss.; HANS Kelsen, *Teoria Pura...*, pp. 374 e ss., e *L'Illecito dello Stato*, Roma, 1988, pp. 10 e ss.; RUI MEDEIROS, *Valores jurídicos negativos da lei inconstitucional*, in OD, 1989, III, pp. 496 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O valor positivo...*, pp. 17 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1326 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, VI, pp. 84 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 946 e ss.; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito...*, pp. 297 e ss.

<sup>1202</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O valor positivo...*, p. 28.



- *a invalidade*: é a modalidade geral, que também se pode obter por exclusão de partes, e corresponde à consequência da inconstitucionalidade intrínseca que, não sendo suficientemente forte para suscitar a inexistência, ainda assim consiste na incapacidade de o ato jurídico-público, sendo existente, produzir os efeitos para que fora concebido, subdividindo-se esta, por seu turno, na nulidade e na anulabilidade.

Diferentemente dos casos anteriores, tendo em comum a verificação da inconstitucionalidade intrínseca de um ato jurídico-público, a *irregularidade* atinge os autores desse mesmo ato, sobre eles fazendo abater consequências negativas<sup>1203</sup>, mas não belisca a validade do ato jurídico-público praticado, estando em causa uma inconstitucionalidade intrínseca de menor gravidade, devendo ela ser excluída do elenco de desvalores dos atos inconstitucionais.

O mesmo se diga da *ineficácia*, por vezes associada aos desvalores ou valores negativos dos atos inconstitucionais (ou aos atos antijurídicos em geral), que não é exatamente um desvalor, na medida em que corresponde à improdutividade de um ato jurídico-público inconstitucional por razões externas, normalmente ligadas a anomalias que ocorrem na fase da eficácia.

II. Por mais surpreendente que isso seja, nem sempre a consequência da inconstitucionalidade, sob o ponto de vista do ato jurídico-público praticado, é a da sua desvalorização, podendo dar-se o caso de nada de mal lhe acontecer<sup>1204</sup>.

Assim é com o *valor positivo do ato inconstitucional*, o qual significa a ausência de quaisquer consequências jurídicas negativas da inconstitucionalidade intrínseca e menor de um ato jurídico-público, ficando deste modo reservada para um conjunto delimitado de situações, em que aquela incons-

<sup>1203</sup> Sobre a irregularidade dos atos jurídico-públicos inconstitucionais, ainda que com diversas formulações e concepções, v. MIGUEL GALVÃO TELES, *Direito Constitucional...*, p. 105; MARCELO REBELO DE SOUSA, *O valor...*, I, p. 275; RUI MEDEIROS, *Valores jurídicos negativos...*, p. 495; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O valor positivo...*, pp. 30 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, VI, p. 89; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, p. 956.

<sup>1204</sup> Quanto à construção deste conceito, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *O valor positivo...*, pp. 17 e ss., e pp. 401 e ss.

tutucionalidade intrínseca, por ser de pouca monta, não suscita os graves problemas de qualificação constitucional de um ato jurídico-público<sup>1205</sup>.

É uma situação muito rara porque contraria toda a força do princípio da constitucionalidade, que assenta na prevalência formal e substancial da Constituição.

Para que isso seja aceite, é preciso que irrompam razões suficientemente fortes para competir com as razões da desvalorização como resultado normal da prática de inconstitucionalidades.

**III.** A explicitação do regime dos diversos desvalores que o Direito Constitucional de Angola admite não é tarefa fácil porque são escassos os índices ordenadores que se extraem das respetivas fontes.

Certamente que os casos de inexistência dos atos jurídico-públicos inconstitucionais serão muitos limitados: na ausência dessa cominação expressa, isso acontecerá sempre que se verifiquem vícios que assumam uma gravidade tal que ponha em causa a qualificação mínima de um ato jurídico-público naquilo que de mais elementar lhe exige o Ordenamento Constitucional.

**IV.** Fora estes casos, o regime geral é o da *invalidade*, até tal qualificação de desvalor derivando da própria formulação inicial do princípio da constitucionalidade. Se a CRA prescreve que “As leis, os tratados e os demais actos do Estado, dos órgãos do poder local e dos entes públicos em geral só são válidos se forem conformes à Constituição”<sup>1206</sup>, pode deduzir-se que a desconformidade implica a *invalidade* do respetivo ato como orientação geral.

Nenhuma outra consideração expressa e direta se encontra na CRA quanto à qualificação da consequência que se abate sobre um ato jurídico-público inconstitucional. É, pois, razão para perguntar: dentro da dualidade que caracteriza a invalidade, a nulidade e a anulabilidade, qual delas é considerada prevalecente?

A LOPC entra nesta disputa doutrinária e perentoriamente afirma que “A norma declarada inconstitucional em processo de fiscalização sucessiva abstracta é nula”<sup>1207</sup>.

<sup>1205</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O valor positivo...*, p. 17.

<sup>1206</sup> Art. 6º, nº 3, da CRA.

<sup>1207</sup> Art. 30º, nº 1, da LOPC.

Estamos em crer que o regime aplicável não se apresenta com a pureza de qualquer uma das duas qualificações da nulidade e da anulabilidade, pelo que se justifica referir a edificação de um regime de *invalidade mista*, com sinais que advêm daquelas duas categorias, embora predominando mais elementos da nulidade do que da anulabilidade:

- *da nulidade*: a faculdade de poder ser invocada a todo o tempo, a impossibilidade de ser sanada por ato confirmativo ou de caducar pelo decurso do tempo, e a oficiosidade no seu conhecimento pelo tribunal, mesmo que as partes não a invoquem;
- *da anulabilidade*: a restrita legitimidade pública na respetiva invocação judicial em sede de fiscalização abstrata, embora seja ampla na fiscalização concreta, além do caráter não suspensivo do desvalor, que só opera depois de declarado pelo tribunal, carecendo dessa declaração, assumindo-se esta intervenção como constitutiva.

### 183. A responsabilidade por atos inconstitucionais

I. A outra vertente da defesa da Constituição é a da *responsabilidade jurídica pela prática de atos inconstitucionais*, ou seja, a aplicação de consequências jurídicas negativas que se abatem sobre os autores dos atos que se mostrem anticonstitucionais.

A *responsabilidade jurídica* é eixo fundamental a considerar no Direito Sancionatório e reflete a aplicação de consequências desfavoráveis que recaem, não já sobre o ato jurídico ilícito, mas sobre o autor desse mesmo ato, com dois propósitos fundamentais<sup>1208</sup>:

- *numa perspetiva cumulativa*, a acrescer à consequência que já se infligiu sobre o ato ilícito e que determinou a sua desvalorização<sup>1209</sup>;
- *numa perspetiva disjuntiva*, na medida em que a desvalorização do ato jurídico nem sempre é operativa, sobretudo para enfrentar atos materiais entretanto praticados.

<sup>1208</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, pp. 628 e 629, e *Manual...*, II, pp. 1333 e ss.

<sup>1209</sup> Isso mesmo é expressamente admitido pela CRA, ao dizer-se no seu art. 75º, nº 2, depois de enunciado o regime da responsabilidade civil, que “Os autores dessas ações ou omissões são criminal e disciplinarmente responsáveis, nos termos da lei”.

II. Esta responsabilidade, por seu lado, apresenta-se sob diversas vestes, em função dos ramos do Direito que com ela têm mais trabalhado, podendo ser<sup>1210</sup>:

- *a responsabilidade penal*: a aplicação de penas de prisão por ter havido comportamentos que configuram crimes;
- *a responsabilidade contraordenacional*: a aplicação de penas pecuniárias, com a designação de coimas, bem como outras sanções acessórias, num ilícito de natureza administrativa, que se traduz numa contra-ordenação;
- *a responsabilidade financeira*: a imposição de sanções, reintegratórias ou punitivas, como reação à violação de deveres financeiros;
- *a responsabilidade civil*: a aplicação de um dever de indemnizar – em espécie ou em dinheiro – para reparação dos danos que tenham sido cometidos;
- *a responsabilidade disciplinar*: a aplicação de sanções contra as pessoas que subordinadamente se inscrevam numa relação jurídico-laboral, pertencendo a infração cometida a esse âmbito;
- *a responsabilidade política*: a aplicação de atos de censura e de substituição dos titulares de órgãos que sejam politicamente dependentes quanto à sua subsistência.

III. Segundo a ótica específica que é dada pelo Direito Constitucional, interessa desenvolver as categorias de responsabilidade que lhe são peculiarmente aplicáveis em ordem à defesa da Constituição<sup>1211</sup>.

Os instrumentos fundamentais são essencialmente três:

- (i) *a responsabilidade política*;
- (ii) *a responsabilidade civil*;
- (iii) *a responsabilidade criminal*.

As outras categorias de responsabilidade, ainda que igualmente se apliquem ao Direito Constitucional, não oferecem nele suficientes singularidades, pelo que o seu estudo é remetido para as disciplinas gerais em que têm as suas sedes.

<sup>1210</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, p. 629.

<sup>1211</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1335 e ss.

Não cabe, assim, estudar a responsabilidade contraordenacional, a responsabilidade financeira ou a responsabilidade disciplinar, dado o escasso interesse prático da primeira e em face do facto de os autores dos atos jurídico-públicos aqui estudados normalmente não se inserirem numa relação disciplinar, ficando a responsabilidade financeira para o estudo do Direito Financeiro.

**IV.** *A responsabilidade política* é um mecanismo bi-direcional, pois que se presta à concretização de duas perspetivas distintas que se acumulam, sob o enfoque comum de uma relação fiduciária que deve substanciar o sistema político e os seus órgãos integrantes<sup>1212</sup>.

De um modo geral, as relações de confiança política, sendo certificáveis por institutos de fiscalização política, servem para substituir os programas e os governantes que os protagonizam.

É tudo isso que fica bem patente na possibilidade de o Presidente da República demitir órgãos auxiliares que dele dependem politicamente: “O Vice-Presidente, os Ministros de Estado e os Ministros são responsáveis, política e institucionalmente, perante o Presidente da República”<sup>1213</sup>.

Essa responsabilidade política igualmente se verifica no âmbito da administração periférica do Estado: “O Governador Provincial é nomeado pelo Presidente da República, perante quem responde política e institucionalmente”<sup>1214</sup>.

**V.** *A responsabilidade civil* implica que o ilícito da inconstitucionalidade tenha uma resposta no plano de uma sanção compensatória, através da atribuição de uma soma em dinheiro ou da entrega de um bem que exerça uma função substitutiva do dano perpetrado.

Eis um caso em que a CRA é explícita, ainda que esse resultado se pudesse obter como decorrência do princípio do Estado de Direito, como uma evidente refração no plano do Direito Sancionatório: “O Estado e

---

<sup>1212</sup> Sobre a responsabilidade política em geral, v. PAOLO CARETTI, *Responsabilità Politica*, in EG, vol. XXVII, Roma, 1991; JOSÉ DE MATOS CORREIA e RICARDO LEITE PINTO, *A responsabilidade política*, in AAVV, *Estudos Jurídicos em Homenagem ao Prof. Doutor António Motta Veiga*, Coimbra, 2007, pp. 786 e ss.; PEDRO LOMBA, *Teoria da Responsabilidade Política*, Coimbra, 2008.

<sup>1213</sup> Art. 139º da CRA.

<sup>1214</sup> Art. 201º, nº 3, da CRA.

outras pessoas colectivas públicas são solidária e civilmente responsáveis por acções e omissões praticadas pelos seus órgãos, respectivos titulares, agentes e funcionários, no exercício das funções legislativa, jurisdicional e administrativa, ou por causa delas, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para o titular destes ou para terceiros”<sup>1215</sup>.

A verificação da responsabilidade civil pela prática de atos jurídico-públicos inconstitucionais, dada a abrangência deste princípio geral, pode acontecer em relação a qualquer tipo de ato jurídico-público, perante a respetiva indistinção. É assim que esta responsabilidade civil atinge todos os atos jurídico-públicos, sem esquecer os próprios atos jurisdicionais, pois nem mesmo os tribunais, não obstante a sua posição de último baluarte na defesa da Constituição, se encontram inibidos de violar a Ordem Constitucional.

Por outra parte, a inconstitucionalidade não resulta automaticamente em responsabilidade civil, mas apenas surge na medida em que haja a verificação de danos, patrimoniais e não patrimoniais, não elimináveis nos termos da desvalorização dos atos inconstitucionais praticados, e desde que se registem os demais pressupostos da responsabilidade civil.

**VI. A responsabilidade penal** relaciona-se com a incriminação de certas condutas inconstitucionais, perante a gravidade das suas repercussões sobre a Ordem Constitucional.

É assim que a CRA genericamente consagra a efetivação da responsabilidade criminal aos membros dos órgãos de soberania, ainda que limitados por aplicação de casos de imunidade constitucional: “Os autores dessas acções ou omissões são criminal e disciplinarmente responsáveis, nos termos da lei”<sup>1216</sup>.

A *Lei dos Crimes contra a Segurança do Estado* (LCSE) (L nº 23/10, de 3 de dezembro) concebe vários tipos de crimes que se inscrevem nesta ideia geral da proteção da Ordem Constitucional, no âmbito dos seus quatro capítulos<sup>1217</sup>:

<sup>1215</sup> Art. 75º, nº 1, da CRA.

<sup>1216</sup> Art. 75º, nº 2, da CRA.

<sup>1217</sup> Cfr. ORLANDO RODRIGUES e GRANDÃO RAMOS, *Código Penal anotado*, Luanda, s.d., pp. 7 e ss.

- Capítulo I – *Crimes contra a independência e integridade nacionais*<sup>1218</sup>;
- Capítulo II – *Crimes contra a Defesa Nacional e as Forças Armadas*<sup>1219</sup>;
- Capítulo III – *Crimes contra Estados Estrangeiros*<sup>1220</sup>;
- Capítulo IV – *Crimes contra a realização do Estado*<sup>1221</sup>.

---

<sup>1218</sup> Cfr. os arts. 1º e ss. da LCSE.

<sup>1219</sup> Cfr. os arts. 12º e ss. da LCSE.

<sup>1220</sup> Cfr. os arts. 17º e ss. da LCSE.

<sup>1221</sup> Cfr. os arts. 21º e ss. da LCSE.

## § 42º A FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE

### 184. A lógica da fiscalização da constitucionalidade dos atos jurídico-públicos

I. A defesa da Constituição – ou, mais genericamente, do Direito Constitucional – igualmente assenta numa vertente de normalidade, que possa desenrolar-se na regularidade do quotidiano das instituições jurídico-públicas.

Trata-se da *fiscalização da constitucionalidade dos atos do poder público*, que consiste na adoção de mecanismos destinados a averiguar da conformidade desses atos com a Constituição, aplicando as devidas consequências no caso de virem a ser descobertas situações de conflito constitucional<sup>1222</sup>.

II. O quadro teórico global da fiscalização da constitucionalidade permite vislumbrar as diversas possibilidades que se colocam na arrumação das intervenções possíveis, com base noutros tantos critérios<sup>1223</sup>:

---

<sup>1222</sup> Quanto à fiscalização da constitucionalidade em geral, v. HANS Kelsen, *Teoria Pura...*, pp. 367 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O regime profissional...*, pp. 526 e ss., *O Decreto-Lei nº 40/2001 e a Constituição Portuguesa*, in *Novos Estudos de Direito Público*, II, Lisboa, 2002, pp. 194 e ss., e *Manual...*, II, pp. 1340 e ss.; ADÉRITO CORREIA, *A fiscalização da constitucionalidade no Constitucionalismo vigente em Angola e no anteprojeto de Constituição*, in AAVV, *Estudos em Comemoração do Vigésimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade Agostinho Neto*, Luanda, 2004, pp. 12 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, VI, pp. 48 e ss.; RODOLFO VIANA PEREIRA, *Direito Constitucional Democrático – Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade*, Rio de Janeiro, 2008, pp. 5 e ss.

<sup>1223</sup> Relativamente a estes critérios gerais de classificação da fiscalização da constitucionalidade, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 373 e ss.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, I, pp. 346 e 347; JORGE MIRANDA, *Manual...*,



- *a natureza do órgão fiscalizador: fiscalização política e fiscalização jurisdicional*, conforme o órgão autor do controlo tenha uma ou outra natureza, sendo ainda de sub-diferenciar entre a fiscalização política comum e a fiscalização política especializada e entre a fiscalização jurisdicional comum e a fiscalização jurisdicional especializada<sup>1224</sup>;
- *o número de órgãos intervenientes: fiscalização singular e fiscalização plural*, conforme o número singular ou plural dos órgãos encarregados de desenvolver a fiscalização da constitucionalidade;
- *o tipo e a extensão dos atos sindicáveis: fiscalização por ação e fiscalização por omissão*, de todos ou de parte dos atos jurídico-públicos, conforme a fiscalização tenha por objeto atos praticados ou omissões juridicamente relevantes, naquele caso a abrangência da fiscalização podendo incluir todos os atos possíveis ou apenas uma sua parte, maior ou menor;
- *o momento do controlo: fiscalização preventiva e fiscalização sucessiva*, conforme o seu momento aconteça ainda durante o procedimento de elaboração da fonte fiscalizada ou posteriormente, já quando a mesma tenha sido publicada;
- *a via processual seguida: fiscalização principal e fiscalização incidental*, conforme o processo de fiscalização o seja a título próprio ou surja enxertado num outro processo, aparecendo como um seu incidente, de entre outros incidentes processuais possíveis;
- *a forma processual escolhida: fiscalização por via de ação e fiscalização por via de exceção*, conforme a atividade de fiscalização seja o objetivo do processo iniciado ou apareça como pressuposto ou condição prévia de intervenção final do tribunal, na sua qualidade de exceção processual previamente solucionada, devendo neste caso ser resolvido antes da resolução da questão material;
- *os interesses processuais prevaletentes: fiscalização subjetiva e fiscalização objetiva*, conforme se pretenda, através do processo de fiscalização, defender a Constituição chegando à proteção da coletividade ou chegando a posições individuais;

VI, pp. 50 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional...*, pp. 895 e ss.; ADÉRITO CORREIA, *A fiscalização da constitucionalidade...*, pp. 15 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1341 e 1342.

<sup>1224</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 373 e 374.

- *as circunstâncias envolventes do controlo: fiscalização abstrata e fiscalização concreta*, conforme a fiscalização surja a propósito da aplicação do Direito a uma situação da vida num tribunal ou a fiscalização se situe num exame da constitucionalidade desligado da sua eventual aplicação a situações da vida, fiscalização da constitucionalidade que assume os contornos gerais ou em tese, sem se curar de saber se está o ato sob análise a ser aplicado a alguém ou a alguma coisa;
- *o tipo de decisões a proferir: fiscalização declarativa e fiscalização constitutiva*, conforme as decisões apenas certifiquem o que já existia ou as decisões reelaborem a realidade constitucional pré-existente à intervenção fiscalizadora.

## 185. Os principais modelos de fiscalização da constitucionalidade

I. A positivação do controlo da constitucionalidade dos atos jurídico-públicos nem sempre se mostra unívoca, pois que a apreciação de outras tantas experiências, históricas ou comparadas, possibilita a cristalização de alguns dos sistemas mais importantes, que assim acabaram por erigir-se a *modelos de fiscalização da constitucionalidade*<sup>1225</sup>:

- a fiscalização judicial difusa ou *modelo norte-americano*;
- a fiscalização judicial concentrada ou *modelo austríaco*;
- a fiscalização política ou *modelo francês*.

II. A *fiscalização judicial difusa da constitucionalidade* teve a sua origem no Direito Constitucional Norte-americano, com o nome de “judicial review”, apresentando-se como um esquema pelo qual se procede à averiguação da conformidade dos atos jurídico-públicos com a Constituição nos seguintes termos<sup>1226</sup>:

- o poder de fiscalização atribuído a todos os órgãos judiciais;
- a possibilidade de recurso para o mais alto tribunal com jurisdição no caso em apreço;

<sup>1225</sup> Quanto aos diversos modelos de fiscalização da constitucionalidade em geral, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 373 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 895 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, VI, pp. 100 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1342 e ss.

<sup>1226</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 308 e ss.

- a desaplicação no caso concreto da norma considerada inconstitucional.

**III.** A *fiscalização judicial concentrada da constitucionalidade* é proveniente do Direito Constitucional Austríaco, tendo sido consagrada na Constituição da Áustria de 1 de outubro de 1920, em cuja elaboração teve um papel decisivo o grande juspublicista austríaco HANS Kelsen, doutrinariamente defendendo este modelo, em 1931, no célebre opúsculo *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?*, veementemente contestando o pensamento de CARL SCHMITT e propugnando a entrega da fiscalização da constitucionalidade àquele órgão judicial<sup>1227</sup>.

Tal como o modelo americano, o modelo austríaco assenta na intervenção do poder judicial, operando-se assim um controlo que é efetivado segundo os ditames próprios da jurisdição como entidade dotada de um modo peculiar de agir, com as características inerentes à atuação do poder jurisdicional.

Diferentemente do modelo americano, este modelo austríaco singulariza-se por atribuir o poder de averiguar da conformidade dos atos em relação à Constituição a uma só instância jurisdicional, um Tribunal Constitucional, jurisdição especializada e de nível único.

O acesso à intervenção de controlo da constitucionalidade levado a cabo pelo Tribunal Constitucional, dentro deste modelo, ocorre através dos processos judiciais em qualquer tribunal, devendo estes suspender-se até que o Tribunal Constitucional decida cada dúvida suscitada, não podendo cada tribunal *a quo* pronunciar-se sobre a existência de inconstitucionalidades, antes devendo esperar por aquele veredicto.

**IV.** A *fiscalização política da constitucionalidade*, contrariamente a qualquer um dos modelos anteriores, é protagonizada por órgãos de feição político-legislativa, com características diversas daquelas que singularizam o poder jurisdicional, desenvolvidas em ambiente desfavorável à sua afirmação, em grande medida por reação à experiência liberal de conotação do poder jurisdicional com o *Ancien Régime*, em parte por causa de uma conceção mecanicista de separação orgânico-funcional de poderes reinante no Continente Europeu do século XIX.

---

<sup>1227</sup> Cfr. HANS Kelsen, *Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, 1995, pp. 3 e ss., e *Jurisdição Constitucional*, São Paulo, 2003, pp. 5 e ss.

A concretização deste modelo de fiscalização política pode apresentar-se sob duas perspetivas:

- *a fiscalização política por um órgão comum*: é o caso de a fiscalização ser desempenhada por um órgão constitucional já existente, que exerce outras competências constitucionais, tendo sido essa a experiência liberal na Europa e tendo sido também essa, noutros pressupostos, a experiência dos Estados socialistas;
- *a fiscalização política por órgão específico*: é o caso do Direito Constitucional Francês, tanto na IV República com o Comité Constitucional como na atual V República com o Conselho Constitucional, aí se registando que o poder de controlo da constitucionalidade se defere a um órgão especialmente competente para o efeito, mas que não tem as características inerentes à judicatura<sup>1228</sup>.

V. Eis uma opção que hoje, com o aprofundamento do Estado de Direito na efetividade da tutela jurisdicional do Direito Constitucional, em grande medida deixou de fazer sentido.

Ninguém pode defender que seja viável um modelo político de fiscalização da constitucionalidade, sendo certo que os países que tradicionalmente o desenvolveram – como tem sido, *v. g.*, a França – o têm corrigido no sentido de o aproximar, o mais possível, como já sucede, do modelo judicial.

Já a opção entre a fiscalização judicial difusa e a fiscalização judicial concentrada se afigura livre, dentro das exigências do princípio do Estado de Direito, embora a escolha não se possa dissociar de outros elementos, como o sistema jurídico e a força do poder judicial.

Não deixa ainda de ser verdade, como se tem assinalado na doutrina constitucional, a progressiva aproximação entre os modelos americano e austríaco de fiscalização judicial da constitucionalidade dos atos jurídico-públicos<sup>1229</sup>, em grande medida por força da resposta a dar a também comuns exigências do princípio do Estado de Direito no tocante à intervenção do poder judicial.

<sup>1228</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 340 e ss.

<sup>1229</sup> Assim, FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, in AAVV, *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context* (ed. FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO), Madrid, 2003, pp. 855 e ss.

## 186. A fiscalização da constitucionalidade no Direito Constitucional Angolano

I. Imediatamente antes de observarmos com pormenor o regime atual em matéria de fiscalização da constitucionalidade, *importa traçar o quadro geral de Angola nesta matéria, aquilatando até que ponto o mesmo se aproximou destas grandes tendências comparatísticas.*

Este é um assunto de que se ocupa o Capítulo I do Título VII da CRA, sobre a *Fiscalização da Constitucionalidade*, percebendo-se que o texto constitucional angolano está longe de desconhecer o fenómeno: pelo contrário, *mostra-se muito atento à questão, dedicando-lhe relevantíssimas orientações, o que confirma, também neste tópico, o desejo da efetividade de um Estado de Direito*<sup>1230</sup>.

No plano do Direito Legal, é de referir a LOPC, que juntamente com a LOTC integra o principal “bloco da legalidade” da justiça constitucional, tendo aquele diploma 74 artigos, que se reparte por sete capítulos:

- Capítulo I – *Disposições Gerais*
- Capítulo II – *Fiscalização Abstrata*
- Capítulo III – *Fiscalização Concreta*
- Capítulo IV – *Contencioso de Representação Política e Sufrágio*
- Capítulo V – *Processos relativos a Partidos Políticos e Coligações*
- Capítulo VI – *Outros Processos*
- Capítulo VII – *Disposições Finais e Transitórias*

II. *A fiscalização da constitucionalidade que atualmente vigora no sistema constitucional angolano corresponde a um sistema judicial misto*<sup>1231</sup>, nele se incorporando elementos oriundos dos principais modelos que tivemos ocasião de sumariamente descrever.

Em contrapartida, *importa desde já arredar do sistema angolano vigente a presença de quaisquer elementos próprios da fiscalização política da constitucionalidade,*

<sup>1230</sup> Sobre a fiscalização da constitucionalidade em Angola numa perspetiva geral, v. ADÉRITO CORREIA, *A fiscalização da constitucionalidade...*, pp. 7 e ss.; JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, pp. 31 e 32; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Língua Portuguesa – Caminhos...*, pp. 264 e ss.; HERMENEGILDO CACHIMBOMBO, *Manual dos Recursos no Direito Processual Civil Angolano*, Luanda, 2012, pp. 110 e ss.; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 331 e ss.; ONOFRE DOS SANTOS, *Direito Constitucional*, pp. 177 e ss.

<sup>1231</sup> Assim, ONOFRE DOS SANTOS, *Direito Constitucional*, p. 182.

em qualquer das suas modalidades, porque as entidades que levam a cabo esse controlo são sempre pertença do poder jurisdicional.

**III.** *O sistema de fiscalização da constitucionalidade em Angola, de acordo com a CRA, é um sistema jurisdicional, com intervenção de uma pluralidade instâncias judiciais, cobrindo grande parte dos atos jurídico-públicos:*

- *é um sistema jurisdicional, e não político*, porque esta tarefa está cometida a órgãos de soberania que são tribunais;
- *é um sistema difuso e concentrado* porque a intervenção de fiscalização é atribuída tanto aos tribunais em geral como especificamente ao Tribunal Constitucional, ainda que este tendo a última palavra<sup>1232</sup>;
- *é um sistema preventivo e sucessivo* porque a fiscalização incide tanto no procedimento de elaboração de certos atos jurídico-públicos como fundamentalmente depois de os atos jurídico-públicos estarem concluídos;
- *é um sistema de fiscalização da inconstitucionalidade por ação e por omissão* porque fiscaliza a inconstitucionalidade que se traduz na violação da Constituição tanto por ação como por omissão.

**IV.** Do ponto de vista da proteção da Ordem Constitucional, ou também designado, na esteira da respetiva expressão francesa, por “bloco da constitucionalidade”, *a fiscalização da constitucionalidade assume-se como total*, pois que tudo o que ali se integra – os princípios e as normas constitucionais – serve de parâmetro aferidor do respetivo juízo jurisdicional.

Que assim é, confirma-o a presença de vários preceitos constitucionais, que unanimemente apontam no sentido da coincidência do parâmetro da constitucionalidade com o bloco da constitucionalidade:

- *a formulação do princípio da constitucionalidade*: “São inconstitucionais as leis e os actos que violem os princípios e normas consagrados na presente Constituição”<sup>1233</sup>;

<sup>1232</sup> A competência para os tribunais em geral “acederem” à Constituição é explicitamente assumida pelo texto da CRA por haver recurso para o Tribunal Constitucional das suas decisões na matéria, nos termos do art. 180º, nº 2, als. d) e e), da CRA, ainda que a fiscalização concreta não apareça no capítulo especificamente reservado à fiscalização da constitucionalidade.

<sup>1233</sup> Art. 226º, nº 2, da CRA.

- a enunciação da situação de invalidade por constitucionalidade: “A validade das leis e dos demais actos do Estado, da administração pública e do poder local depende da sua conformidade com a Constituição”<sup>1234</sup>;
- a faculdade implicitamente atribuída aos tribunais em geral de poderem proceder à fiscalização da constitucionalidade: “Os Tribunais garantem e asseguram a observância da Constituição, das leis e demais disposições normativas vigentes, a protecção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições e decidem sobre a legalidade dos actos administrativos”<sup>1235</sup>.

Não se julgue que esta seria uma solução óbvia porque nem sempre se realiza, como é desejável, a exata sobreposição do parâmetro de constitucionalidade com o bloco da constitucionalidade.

V. Na perspectiva dos atos jurídico-públicos que se submetem à fiscalização da constitucionalidade, a opção da CRA alinha-se com a preocupação de fazer exercer esse exame sobre as fontes do Direito em geral<sup>1236</sup>, o que se depreende não apenas do enunciado do princípio da constitucionalidade como essencialmente da definição de inconstitucionalidade.

Esta delimitação do objeto geral de fiscalização da constitucionalidade tem como preceito fundamental a disposição constitucional que *ex professo* se ocupa dessa delimitação, nos seguintes termos:

#### ARTIGO 227º

#### (Objecto da fiscalização)

São passíveis de fiscalização da constitucionalidade todos os actos que substanciem violações de princípios e normas constitucionais, nomeadamente:

- a) Os actos normativos;
- b) Os tratados, convenções e acordos internacionais;
- c) A revisão constitucional;
- d) O referendo.

<sup>1234</sup> Art. 226º, nº 1, da CRA, numa formulação quase igual à do art. 6º, nº 3, da CRA.

<sup>1235</sup> Art. 177º da CRA.

<sup>1236</sup> Quanto ao recorte do objeto de fiscalização da constitucionalidade, a partir do conceito de norma, tomando por referência o sistema português, v. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 932 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, VI, pp. 154 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1350 e ss.; ONOFRE DOS SANTOS, *Direito Constitucional*, p. 178.

A lista de atos e fontes que podem submeter-se ao juízo da constitucionalidade apresenta-se assim bastante lata, incluindo fontes intencionais e fontes não legislativas, inserindo atos de Direito Público e atos de Direito Privado, numa importante novidade no contexto do Direito Constitucional Processual de Língua Portuguesa.

De todo o modo os riscos de alguma incompletude existem, como sucede com a omissão das fontes costumeiras, ainda que tal risco acabe por se desvanecer dado o carácter exemplificativo desta tipologia.

**VI.** Os órgãos que intervêm na fiscalização da constitucionalidade, dentro da sua inserção geral na judicatura, são de variada índole, em razão de outros tantos critérios de classificação.

*Todos eles têm de comum o facto de integrarem os tribunais como órgãos de soberania, nas suas diversas ramificações, sendo independentes e imparciais, de acordo com o estatuto de inamovibilidade e de irresponsabilidade dos respetivos titulares, os magistrados judiciais.*

Pode ser discutido até que ponto o sistema angolano de fiscalização da constitucionalidade é apenas protagonizado pelos tribunais ou se pode, além disso, ser desenvolvido por outras estruturas que, à luz da CRA, se aproximam do universo da função jurisdicional: os tribunais arbitrais e os julgados de paz.

Na medida em que estas estruturas exercem uma competência jurisdicional delegada pela CRA, implicitamente lhes é conferida a competência de fiscalização da constitucionalidade, havendo ainda um outro argumento funcional, que reside na circunstância de, a não ser assim, a fiscalização jamais poderia ser exercida porque aqueles tribunais produzem decisões insuscetíveis de recurso, dessa forma se impossibilitando que os tribunais estaduais, a intervirm depois, pudessem alguma vez efetuar um exame de constitucionalidade.

**VII.** Com uma importância mais teórica do que prática, *está a discussão de saber se a fiscalização da constitucionalidade, além dos tribunais, pode ainda ser posta em prática por outros órgãos de soberania ou, em geral, pelos órgãos que exercem uma função política de controlo*<sup>1237</sup>.

A resposta reside não tanto na possibilidade de a atuação dos diversos órgãos de controlo se fazer à luz de uma preocupação pela defesa da cons-

<sup>1237</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 1356.



titucionalidade ou legalidade em geral, quanto na capacidade para se agir em conformidade, invalidando os atos inconstitucionais.

Ora, *parece que o sistema constitucional angolano reserva a intervenção invalidatória para os órgãos jurisdicionais*, o que não exclui que os órgãos de fiscalização política afetem a vigência dos atos inconstitucionais que estejam submetidos ao respetivo raio de fiscalização pela faculdade de decretarem a sua revogação por razões de inconstitucionalidade: *mas tal facto não é suficiente para os integrar no sistema de fiscalização da constitucionalidade, que está gizado apenas com tribunais e com decisões de força de caso julgado*.

Naturalmente que os mecanismos de fiscalização política, sobretudo os parlamentares, também têm razão de ser, podendo até ser mais efetivos sob certos pontos de vista, mas não se confundem com o sistema de fiscalização da constitucionalidade, que é matricialmente jurisdicional.

## **187. Os tópicos essenciais do Direito Constitucional Processual Angolano**

I. Definido o enquadramento geral do sistema angolano de fiscalização da constitucionalidade, cumpre observar *os traços principais que informam o Direito Constitucional Processual de Angola*, que também servirá de pórtico ao estudo específico dos tipos de fiscalização da constitucionalidade que o mesmo comporta.

Esta é uma tarefa largamente facilitada pela existência de duas importantes leis ordinárias atinentes ao processo constitucional, sendo de salientar a LOPC.

Numa perspetiva geral do Direito Constitucional Processual Angolano, cumpre dar atenção a três temas, que depois serão aplicados, mesmo com especialidades, a propósito de cada um dos tipos de fiscalização da constitucionalidade:

- *os princípios processuais;*
- *as fases processuais; e*
- *a natureza do processo constitucional.*

II. Tendo em consideração o carácter jurisdicional difuso e concentrado da fiscalização da constitucionalidade, as fontes aplicáveis na definição dos contornos do respetivo regime são, além de constitucionais, aquelas que traçam a organização e o funcionamento dos tribunais em geral e do

Tribunal Constitucional, num conjunto de fontes que integram o Direito Constitucional Processual, com as seguintes componentes, se bem que incompletas:

- as normas e os princípios constitucionais, essencialmente no tocante aos tribunais e à fiscalização da constitucionalidade;
- os diplomas legais especificamente atinentes à organização, ao funcionamento e ao processo do Tribunal Constitucional;
- os diplomas legislativos genericamente reguladores da organização e do funcionamento dos diversos tribunais, deles se evidenciando o CPC, no seu estatuto de legislação subsidiária<sup>1238</sup>.

III. O conjunto de preceitos que integram o Direito Constitucional Processual permite do mesmo modo destilar um feixe de *princípios processuais* a respeito do processo constitucional em geral, os quais possibilitam ter uma visão global acerca de algumas das suas questões, como sucede com estes três<sup>1239</sup>:

- *o princípio do pedido*: a fiscalização da constitucionalidade só acontece por as entidades exteriores ao órgão competente para fiscalizar o solicitarem, princípio do pedido que também atua como definidor do objeto processual, que assim fica delimitado nos exatos termos do pedido de apreciação apresentado;
- *o princípio do contraditório*: a fiscalização da constitucionalidade que é exercida submete-se sempre à audição das partes em juízo, nos processos de fiscalização abstrata ou concreta, assim se defendendo a preocupação de ouvir os diversos pontos de vista presentes<sup>1240</sup>;
- *o princípio da fundamentação*: as decisões tomadas no âmbito do processo constitucional são necessariamente fundamentadas, como em geral qualquer decisão judicial, mas havendo uma preocupação específica com a fundamentação das decisões tomadas nesta sede, ainda

<sup>1238</sup> Cfr. os arts. 2º e 39º da LOPC.

<sup>1239</sup> Sobre os princípios do processo constitucional em geral, v. VITALINO CANAS, *Os processos de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade*, Coimbra, 1986, pp. 87 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, VI, pp. 183 e 184; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 971 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 1358.

<sup>1240</sup> Especificamente referido na fiscalização abstrata, através do art. 16º da LOPC, mas igualmente aplicável na fiscalização concreta por força do princípio geral processual do contraditório.

que as decisões de inconstitucionalidade possam invocar fundamentos diversos daqueles que foram referidos nos pedidos de fiscalização<sup>1241</sup>.

IV. *A marcha do processo constitucional* segmenta-se nos diversos passos da sua tramitação, desde que se inicia até à decisão final, marcha processual que se afigura essencial na compreensão da produção do poder jurisdicional de fiscalização da constitucionalidade dos atos jurídico-públicos que lhe estão submetidos.

Em grande medida por aplicação subsidiária do Direito Processual Civil, que corresponde à matriz comum de qualquer processo judicial, não fugindo o processo constitucional a essa orientação geral, as respetivas *fases processuais* são as seguintes, tomando por referência a intervenção do Tribunal Constitucional<sup>1242</sup>:

- 1) *a fase dos articulados iniciais*: é neste momento que se define o objeto processual, através da identificação das normas a apreciar do ponto de vista da sua inconstitucionalidade, podendo o órgão autor da norma ou a parte contrária explicar, respetivamente, o porquê da sua correta produção ou o porquê de considerar existir a inconstitucionalidade;
- 2) *a fase da apreciação liminar*: apresentados os articulados, o Tribunal Constitucional intervém liminarmente, decidindo se o pedido deve prosseguir para decisão, se deve ser aperfeiçoado, se deve ser rejeitado por ausência de pressupostos processuais necessários ou se pode ser logo julgado quanto ao fundo, havendo condições para que tal suceda;
- 3) *a fase da discussão e julgamento*: ultrapassada a fase da apreciação liminar, eventualmente se esperando pelos aperfeiçoamentos solicitados, e não tendo havido logo uma decisão sumária, o Tribunal Constitucional procede à discussão e julgamento do pedido de fiscalização da constitucionalidade, escolhendo-se um relator encarregado de redigir o acórdão e, no final, procedendo-se à votação do mesmo.

<sup>1241</sup> Cfr. o art. 5º, nº 2, da LOTC.

<sup>1242</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1359 e ss.

V. *A natureza* dos processos de fiscalização da constitucionalidade é ainda tema para alguma controvérsia, na preocupação de se saber quais os interesses prevalentes, assim se descobrindo a chave identificadora de muitas das opções constitucionais e legais feitas nesta matéria, dando com isso valor a uma questão que seria meramente qualificativa, num verdadeiro esforço que deve ser dogmático<sup>1243</sup>.

Os interesses visados pelos processos judiciais em geral, assim como pelos processos constitucionais em especial, podem ser de duas índoles contrapostas:

- *interesses públicos*, ligados à defesa da constitucionalidade objetiva, na medida em que por seu intermédio se preserva um modo geral de ver a organização política do Estado e da Sociedade, plasmado na Ordem Constitucional, que é de todos;
- *interesses privados*, relacionados com a proteção de posições individuais, ainda que mediatizadas pela proteção constitucional geral, na certeza de que também ao nível do Direito Constitucional se protegem direitos individuais.

Os elementos que é possível colher dos diversos processos de fiscalização da constitucionalidade apontam para as duas perspetivas, que assim tornam o sistema angolano um *sistema misto*, público e privado de fiscalização:

- *prevalece um interesse público* no acesso essencialmente público, considerando-se também o papel que cabe ao Ministério Público nos recursos de inconstitucionalidade;
- *prevalece um interesse privado* quando a legitimidade processual se restringe às partes e quando os efeitos se limitam ao caso julgado produzido.

## 188. A fiscalização abstrata preventiva da constitucionalidade

I. *A fiscalização abstrata preventiva da constitucionalidade* consiste na possibilidade de este controlo se efetuar num momento intermédio em que o

<sup>1243</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1361 e 1362.

procedimento de produção do ato jurídico-público ainda não se completou<sup>1244</sup>.

Esta modalidade de fiscalização da constitucionalidade não vem a ser habitual numa perspetiva histórico-comparatística, por isso mesmo lhe sendo assinaladas algumas desvantagens: as desvantagens do perigo da maior politicização da atividade de controlo, associada ao facto de ser feita num curto lapso de tempo, sem a devida maturação das decisões tomadas.

Contudo, são também inegáveis as vantagens que lhe podem ser reconhecidas: as vantagens de se evitar a entrada em vigor na Ordem Jurídica de grosseiras inconstitucionalidades, para além da maior importância que certas questões jurídico-constitucionais adquirem precisamente por estarem ligadas a um mais imediato debate político, tal sendo ainda penhor de uma decisão jurisdicional feita rapidamente, não ficando, pelo contrário, esquecida nos sempre muito preenchidos escaparates do poder judicial...

II. Foi, pois, avisada a decisão de o Direito Constitucional Angolano consagrar, em termos até bastante amplos, a fiscalização preventiva da constitucionalidade, de acordo com este regime:

- *quanto ao parâmetro: fiscalização só da constitucionalidade*, à exceção de um certo caso, para o qual também vigora a fiscalização da legalidade reforçada, em matéria de consultas referendárias, embora ainda se carecendo da respetiva lei ordinária;
- *quanto à sua verificação: fiscalização sempre facultativa*, sob requerimento da entidade competente;
- *quanto ao seu objeto: fiscalização de atos jurídico-públicos com diversas naturezas e autorias*.

---

<sup>1244</sup> Quanto aos contornos da fiscalização preventiva da constitucionalidade em geral, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *O valor...*, I, pp. 235 e ss.; PIERRE BON, *La justice constitutionnelle au Portugal – présentation générale*, in AAVV, JCP, Paris, 1989, pp. 107 e ss.; VITALINO CANAS, *Introdução às decisões de provimento do Tribunal Constitucional*, 2ª ed., Lisboa, 1994, pp. 39 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1204 e ss., *Manual...*, II, pp. 1362 e ss., e *A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas Portuguesas*, Lisboa, 2012, pp. 140 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 1025 e ss.

**III.** A *fiscalização preventiva da constitucionalidade dos atos legislativos* tem por objeto processual os diplomas legais<sup>1245</sup>, ainda na sua fase intermédia, da autoria da Assembleia Nacional<sup>1246</sup>.

O momento azado para que este controlo se possa exercer é o da ponderação, por parte do Presidente da República, da sua promulgação, não o devendo fazer antes de pedir aquela fiscalização, no caso de suspeita de inconstitucionalidades.

Esse pedido é realizado tanto pelo Presidente da República como por um 1/10 dos Deputados à Assembleia Nacional no caso de um diploma legal parlamentar submetido a promulgação presidencial<sup>1247</sup>, estabelecendo a CRA um prazo substantivo de vinte dias, tal sucedendo numa altura em que o diploma ainda não está perfeito, por lhe faltar a promulgação<sup>1248</sup>.

O prazo para o Tribunal Constitucional se pronunciar é de 45 dias, mas o Presidente da República ou 1/10 dos Deputados podem determinar o seu encurtamento por razões de urgência<sup>1249</sup>.

**IV.** O simples pedido de fiscalização preventiva tem um efeito automático suspensivo do procedimento legislativo em causa: “Não podem ser promulgados, assinados ou ratificados diplomas cuja apreciação preventiva da constitucionalidade tenha sido requerida ao Tribunal Constitucional, enquanto este não se pronunciar sobre tal pedido”<sup>1250</sup>.

A intervenção do Tribunal Constitucional, na decisão que este órgão venha a tomar na base de critérios de constitucionalidade, oscila entre uma *decisão positiva* – aceitando a existência de normas inconstitucionais – e uma *decisão negativa* – não encontrando nas normas cuja apreciação foi requerida qualquer vício de inconstitucionalidade.

---

<sup>1245</sup> Sendo aparentemente de rejeitar a possibilidade da fiscalização preventiva de decreto legislativo presidencial, visto que neste caso, sendo-lhe submetido para promulgação, não faria sentido que o mesmo fosse devolvido ao órgão que o tivesse aprovado, como dispõe o art. 229º, nº 2, da CRA.

Ainda assim julga-se que é verosímil que na fase prévia da decisão de concordância o Presidente da República possa ter fundadas dúvidas de constitucionalidade e queira por isso precaver-se antecipadamente contra a consumação desse risco.

<sup>1246</sup> Cfr. o art. 228º, nº 1, da CRA.

<sup>1247</sup> Cfr. o art. 228º, nº 2, da CRA e art. 21º da LOPC.

<sup>1248</sup> Cfr. o art. 228º, nº 3, da CRA.

<sup>1249</sup> Cfr. o art. 228º, nº 4, da CRA.

<sup>1250</sup> Art. 229º, nº 1, da CRA.

Essas consequências, no caso de decisão negativa, determinam a continuação do procedimento legislativo que estava suspenso e o Presidente da República ganha, de novo, o poder de decidir, livre e politicamente, entre a promulgação e o veto político. Se essa vier a ser a decisão, o procedimento legislativo é retomado no momento em que se encontrava antes da intervenção deste alto órgão de soberania<sup>1251</sup>.

Mais densas vêm a ser as consequências inerentes ao facto de o Tribunal Constitucional ter concluído pela existência, no diploma legislativo, de normas inconstitucionais. Esta é uma decisão que abre as portas a várias subfases que se conectionam nessa sequência, devendo dissociar-se entre os *efeitos imediatos* e os *efeitos mediatos*.

V. Os *efeitos imediatos* são da autoria do Presidente da República, que, na qualidade de veículo de articulação entre o Tribunal Constitucional e os órgãos legiferantes, vai ter de agir vinculadamente, nos seguintes termos: “Se o Tribunal Constitucional declarar a inconstitucionalidade de norma constante de qualquer diploma legal, tratado, convenção ou acordo internacional, deve o mesmo ser vetado pelo Presidente da República e devolvido ao órgão que o tiver aprovado”<sup>1252</sup>.

A decisão positiva do Tribunal Constitucional faz nascer na esfera jurídica do Presidente da República *um dever de vetar o diploma* – um caso, portanto, de veto obrigatório – e de não proceder, desse jeito, à sua promulgação.

Esse veto é, no entanto, bastante diferente do veto político que tivemos ocasião de observar, porquanto não tem essa motivação, mas corresponde antes a uma fundamentação de natureza jurídico-constitucional, centrada na violação da Constituição.

Aplicado o veto por inconstitucionalidade, o diploma legislativo, no segundo efeito imediato e vinculado que recai sobre o Presidente da República, é devolvido ao órgão que o promanou.

VI. Os *efeitos mediatos* da decisão do Tribunal Constitucional pela inconstitucionalidade de normas incluídas nos diplomas legislativos, ao invés dos efeitos imediatos, relacionam-se com o destino que se lhes dá já dentro da atividade que sobre os mesmos os órgãos promanantes entendam por bem desenvolver.

<sup>1251</sup> Interpretação *a contrario* do art. 229º, nº 3, da CRA.

<sup>1252</sup> Art. 229º, nº 2, da CRA e art. 25º, nº 1, da LOPC.

A ideia fundamental é a de que não se admitiria nunca que a decisão do Tribunal Constitucional pudesse ser desconsiderada ao ponto de tudo ficar na mesma e o diploma se transformar, efetivamente, em ato legislativo.

Pelo contrário: o conjunto dos efeitos mediatos gizados pela CRA leva em mente a importância da decisão jurisdicional quanto à inconstitucionalidade, mas vendo-a no especial contexto, de tipo político, do procedimento legislativo, em que ocorre a elaboração de um ato jurídico-público.

**VII.** Daí que seja possível esboçar, na sequência da decisão de inconstitucionalidade, *duas respostas possíveis*, pensando no órgão Assembleia Nacional, quanto a um decreto legislativo considerado inconstitucional em sede de fiscalização preventiva:

- i) o *expurgo das normas consideradas inconstitucionais*, isso equivalendo à reformulação do diploma, embora nem toda a reformulação seja um expurgo; ou
- ii) a *omissão de qualquer conduta por parte do Parlamento Nacional*, com isso se colocando um ponto final no respetivo procedimento legislativo.

Se a Assembleia Nacional nada fizer, o procedimento legislativo caduca, não podendo o Presidente da República promulgar o diploma.

Se a Assembleia Nacional expurgar o diploma, o Presidente da República tem na sua mão a opção livre de promulgar e de não promulgar, num caso de promulgação facultativa.

Nesta hipótese, abre-se de novo a possibilidade de uma fiscalização preventiva da constitucionalidade: “Se o diploma legal, tratado, convenção ou acordo internacional vier a ser reformulado, podem o Presidente da República ou os Deputados que tiverem impugnado a constitucionalidade do mesmo requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer das suas normas”<sup>1253</sup>.

---

<sup>1253</sup> Art. 229º, nº 4, da CRA e art. 25º, nº 2, da LOPC.



## 189. A fiscalização concreta sucessiva da constitucionalidade

I. A *fiscalização concreta sucessiva da constitucionalidade* relaciona-se com a aplicação jurisdicional do Direito<sup>1254</sup>, sendo a mesma realizada no quotidiano da atividade desenvolvida pelos tribunais.

A fiscalização da constitucionalidade é concreta porque, incidindo sobre fontes normativas já formadas, surge a propósito da sua aplicação a uma situação da vida que o tribunal é chamado a resolver, estando impedido de aplicar fontes consideradas inconstitucionais.

Ainda que o juízo de constitucionalidade apareça com autonomia relativamente ao modo como a situação da vida se vai decidir, suscitando-se um incidente processual apenas com esse objetivo, a sua apreciação inevitavelmente que surge no contexto da respetiva aplicação às situações da vida em causa.

II. A ausência de uma explícita alusão no articulado da CRA referente a esta modalidade de fiscalização da constitucionalidade tem lançado dúvidas sobre a sua admissibilidade, indo alguns autores – mal, segundo pensamos – ao ponto de dizer que a mesma não foi consagrada<sup>1255</sup>.

Essa só pode ser uma conclusão apressada na medida em que se retiram do texto constitucional diversos índices importantes e seguros, explícitos até, no sentido da sua aceitação constitucional, não obstante a ausência de um preceito que nesta localização sistemática *ex professo* a ver-se, coisa que nem sequer seria indispensável:

- a alusão que se faz segundo a qual os tribunais estão submetidos à Constituição, o que se supõe que não podem aplicar normas constitucionais, caso em que esse império seria fictício;

<sup>1254</sup> Sobre a fiscalização sucessiva da inconstitucionalidade em geral, abstrata e concreta, v. GUILHERME DA FONSECA, *Fiscalização concreta da constitucionalidade e da legalidade*, in SI, XXXIII, nºs. 191-192, setembro-dezembro de 1984, pp. 455 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *O valor...*, I, pp. 258 e ss.; PIERRE BON, *La Justice...*, pp. 66 e ss., e pp. 124 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 982 e ss.; VITALINO CANAS, *Introdução às decisões...*, pp. 51 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, VI, pp. 188 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1376 e ss.; ONOFRE DOS SANTOS, *Direito Constitucional*, pp. 179 e ss.

<sup>1255</sup> É o caso de JORGE MIRANDA (*A Constituição de Angola de 2010*, p. 31): “Embora os tribunais garantam e assegurem a observância da Constituição (artigo 177º, nº 1), não parece ter-se contemplado uma fiscalização difusa, concreta e incidental”.

- a faculdade de o Tribunal Constitucional apreciar os recursos interpostos das decisões dos outros tribunais que apliquem ou não apliquem cuja constitucionalidade tenha sido discutida, disposições que simetricamente conferem essa competência aos tribunais em geral e ao próprio Tribunal Constitucional;
- a possibilidade dada pela CRA de o legislador ordinário aditar mais competências de fiscalização da constitucionalidade para além daquelas que estão constitucionalmente explicitadas, uma vez que a sua competência não se resume apenas àquilo que se diz no articulado constitucional – dado que “Ao Tribunal Constitucional compete, em geral, administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional, nos termos da Constituição e da lei”<sup>1256</sup> – e tendo a dimensão da fiscalização concreta sido legislada no âmbito da LOPC<sup>1257</sup>.

**III.** Os elementos fundamentais do regime da fiscalização concreta da constitucionalidade a assinalar, na parte em que corre os seus trâmites no Tribunal Constitucional, são os seguintes<sup>1258</sup>:

- *os sujeitos julgadores*: quem está incumbido de proceder ao juízo verificativo da constitucionalidade;
- *o objeto processual*: a norma e a interpretação da norma que se pretende submeter à luz do juízo de constitucionalidade;
- *a marcha processual*: a tramitação processual que a fiscalização concreta exige;
- *os efeitos das decisões*: as consequências que se abatem sobre a decisão que determinou um juízo positivo ou negativo de constitucionalidade a respeito de uma norma.

**IV.** O processo de fiscalização concreta da constitucionalidade, como se depreende do seu carácter concreto, assenta no dualismo que inere à partilha da respetiva competência entre dois níveis da função jurisdicional:

- *os tribunais em geral*;
- *o Tribunal Constitucional em especial*.

<sup>1256</sup> Art. 180º, nº 1, da CRA.

<sup>1257</sup> Cfr. os arts. 36º e ss. da LOPC.

<sup>1258</sup> Cfr. ONOFRE DOS SANTOS, *Direito Constitucional*, pp. 179 e ss.

*Não é assim possível afirmar um único momento processual para se aquilatar da produção da competência para averiguar da constitucionalidade dos atos jurídico-públicos, havendo estes dois momentos:*

- *num primeiro momento, a fiscalização concreta pode ser realizada pelos tribunais em geral, ex officio ou a pedido das partes, em qualquer etapa do percurso processual, incluindo a última instância de decisão jurisdicional, podendo ainda, dentro da jurisdição geral, haver recursos de decisões de constitucionalidade concreta;*
- *num momento ulterior, a fiscalização concreta é exclusivamente efetuada pelo Tribunal Constitucional, a título de recurso da decisão de outro tribunal, tomada no primeiro momento processual, pois como refere a LOPC “Podem ser objeto de recurso ordinário de inconstitucionalidade para o Tribunal Constitucional as sentenças dos demais tribunais...”<sup>1259</sup>.*

V. Do ponto de vista do *objeto do processo de fiscalização concreta da constitucionalidade*, a orientação estabelecida pela LOPC alarga de um modo singular as possibilidades de intervenção, tal implicando a existência de três diferentes tipos de objetos processuais:

- *a norma aplicada ou não aplicada contra a CRA, aqui também se incluindo a violação de parâmetros legais superiores por inconstitucionalidade indireta, no caso do recurso ordinário de inconstitucionalidade;*
- *uma certa interpretação da norma<sup>1260</sup> considerada inconstitucional<sup>1261</sup>;*
- *as sentenças judiciais e os atos administrativos violadores do texto constitucional, neste caso sendo atos jurídico-públicos não normativos, no caso do recurso extraordinário de inconstitucionalidade<sup>1262</sup>.*

<sup>1259</sup> Art. 36º, nº 1, proémio, da LOPC.

<sup>1260</sup> Cfr. o art. 47º, nº 3, da LOPC.

<sup>1261</sup> Sobre este específico alargamento do objeto do processo de fiscalização concreta da constitucionalidade, v. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA e JORGE BACELAR GOUVEIA, *Princípios constitucionais do acesso à justiça, da legalidade processual e do contraditório; junção de pareceres em processo civil; interpretação conforme à Constituição do artigo 525º do Código de Processo Civil – anotação ao Acórdão nº 934/96 do Tribunal Constitucional*, in ROA, ano 57, I, janeiro de 1997, pp. 295 e ss.

<sup>1262</sup> Cfr. os arts. 49º e ss. da LOPC.

Se a definição da primeira modalidade de objeto processual não suscita dúvidas, até porque vem a ser a definição geral do objeto dos processos de fiscalização da constitucionalidade, já as outras modalidades levantam algumas dificuldades.

Na segunda modalidade enunciada, cumpre desde logo não confundir esse objeto processual com a direta sindicância constitucional das decisões jurisdicionais que o Direito Constitucional Angolano igualmente diferenciava como processo próprio de fiscalização da constitucionalidade, que é o recurso extraordinário de inconstitucionalidade.

A autonomização deste objeto processual resulta da aplicação primária do Direito que, no seio da fiscalização concreta, necessariamente os outros tribunais são forçados a fazer, sendo certo que o acesso à justiça é por eles que se inicia.

Se assim não fosse, criar-se-ia uma situação estranha – e sobretudo fraudulenta – em que bastaria ao tribunal *a quo* conferir um sentido inconstitucional a certa norma parametrizadora do caso a ser julgado, não a considerando em si mesmo inconstitucional, para que nunca fosse constitucionalmente possível sindicar essa aplicação errónea do Direito contra a Constituição, num grosseiro atropelo ao princípio da constitucionalidade<sup>1263</sup>.

A alusão à terceira modalidade de fiscalização da constitucionalidade das sentenças judiciais e dos atos administrativos – o recurso extraordinário de inconstitucionalidade – permite resolver também este problema de perigo de fraude à Constituição<sup>1264</sup>, que tem aqui uma segunda via de combate, ainda que suscite alguns problemas de harmonia sistemática com o facto de o texto constitucional apenas recortar como objeto dos processos de fiscalização da constitucionalidade – nunca referindo explicitamente a fiscalização concreta – apenas atos de natureza normativa ou atos políticos equivalentes.

**VI.** No tocante à *fiscalização concreta difusa*, que cabe a qualquer tribunal, a questão da inconstitucionalidade deve surgir como um incidente processual<sup>1265</sup>, ainda que o juiz da causa tenha o dever de não aplicar normas

<sup>1263</sup> Cfr. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA e JORGE BACELAR GOUVEIA, *Princípios...*, pp. 302 e 303.

<sup>1264</sup> Para uma distinção entre o recurso ordinário e o recurso extraordinário de inconstitucionalidade, ONOFRE DOS SANTOS, *Direito Constitucional*, pp. 179 e 180.

<sup>1265</sup> Cfr. o art. 36º, nº 2, da LOPC.

inconstitucionais, mesmo que esse problema não tenha sido suscitado pelas partes processuais<sup>1266</sup>.

São duas as consequências possíveis da intervenção de mérito de qualquer tribunal no exercício do poder de fiscalização concreta da constitucionalidade<sup>1267</sup>:

- *a recusa da aplicação de qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade; ou*
- *a aplicação de normas cuja inconstitucionalidade tenha sido suscitada durante o processo.*

Em qualquer destes casos, os efeitos do julgamento do tribunal são sempre restritos à questão da constitucionalidade e apenas valem no âmbito da relação jurídica controvertida<sup>1268</sup>.

**VII.** No tocante à *fiscalização concreta concentrada*, da competência exclusiva do Tribunal Constitucional, a sua intervenção fica dependente do recurso das decisões anteriormente tomadas pelos tribunais nesta matéria, podendo haver sempre recurso de qualquer decisão, positiva ou negativa no reconhecimento da inconstitucionalidade.

As regras processuais aplicáveis aos recursos estão definidas na LOPC:

- *legitimidade processual*: “Ministério Público” ou “As pessoas que, de acordo com a lei reguladora do processo em que a decisão foi proferida, tenham legitimidade para dela interpor recurso ordinário, desde que tenham suscitado a inconstitucionalidade perante o tribunal que proferiu a decisão recorrida e em termos deste estar obrigado a dela conhecer”<sup>1269</sup>;
- *prazo para a interposição do recurso*: “O prazo de interposição de recurso para o Tribunal Constitucional é de oito dias, contados a partir da data da notificação da sentença”<sup>1270</sup>;
- *tramitação hierárquica do recurso*: na falta de norma explícita, o recurso é direto para o Tribunal Constitucional, uma vez que nunca se enun-

<sup>1266</sup> Cfr. HERMENEGILDO CACHIMBOMBO, *Manual...*, pp. 112 e ss.

<sup>1267</sup> Cfr. as als. a) e b) do nº 1 do art. 36º da LOPC.

<sup>1268</sup> Cfr. o art. 36º, nº 2, *in fine*, da LOPC.

<sup>1269</sup> Art. 37º, nº 1, als. a) e b), da LOPC.

<sup>1270</sup> Art. 38º da LOPC.

cia a necessidade de se esgotar as vias ordinárias de recurso nos tribunais comuns<sup>1271</sup>, ainda que o recurso *per saltum* não seja admitido no recurso extraordinário de inconstitucionalidade<sup>1272</sup>;

- *efeitos do recurso e regime de subida*: “...tem efeito suspensivo e sobe nos próprios autos”<sup>1273</sup>.

**VIII. O efeito da decisão de fiscalização concreta da constitucionalidade tomada pelo Tribunal Constitucional**, no caso de ser no sentido da inconstitucionalidade, *determina a desaplicação da norma da Ordem Jurídica*, num efeito equivalente àquilo que sucede na fiscalização abstrata da constitucionalidade<sup>1274</sup>.

Nesta hipótese, os tribunais inferiores devem reformar ou mandar reformar a decisão no sentido do respeito pela decisão positiva da inconstitucionalidade: “Se o Tribunal Constitucional der provimento ao recurso, ainda que só parcialmente, os autos baixam ao Tribunal de onde provieram, a fim de que este reforme a decisão em conformidade com o julgamento sobre a questão da inconstitucionalidade”<sup>1275</sup>.

Se a decisão for negativa quanto à verificação de inconstitucionalidade, dá-se o caso julgado da mesma, o que automaticamente implica o caso julgado da decisão recorrida.

## 190. A fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade

**I. A fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade significa que**, no leque das opções possíveis a tomar num momento em que a fonte normativa sob apreciação já é conhecida, e por maioria de razão se encontra produzida, *o juízo de constitucionalidade se exerce com total independência da sua aplicação a situações ou litígios concretos*, ainda que isso concomitantemente

<sup>1271</sup> O art. 36º, nº 3, da LOPC destina-se a definir a recorribilidade das decisões judiciais finais, assim excluindo a recorribilidade das decisões judiciais meramente interlocutórias, e não tem que ver com este problema de saber se o recurso de inconstitucionalidade é direto ou indireto.

<sup>1272</sup> Cfr. o art. 49º da LOPC. Assim, ONOFRE DOS SANTOS, *Direito Constitucional*, pp. 179 e 180.

<sup>1273</sup> Art. 44º, als. a) e b), da LOPC.

<sup>1274</sup> Mas, como esclarece ONOFRE DOS SANTOS (*Direito Constitucional*, p. 181), “A norma não é por conseguinte destruída e eliminada do ordenamento jurídico”.

<sup>1275</sup> Art. 47º, nº 2, das LOPC.

possa suceder, embora tal se apresente irrelevante para a evolução do respectivo processo judicial.

A fiscalização abstrata tem a nota singular de corresponder a uma atividade exclusiva do Tribunal Constitucional, que não a partilha com nenhuma outra instância judicial.

**II.** *A fiscalização abstrata da constitucionalidade tem como objeto, segundo a CRA expressamente refere, a possibilidade da fiscalização de qualquer norma: “O Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de qualquer norma”*<sup>1276</sup>.

Contudo, importa aqui fazer a concatenação deste conceito de norma com o elenco que vimos existir como objeto geral possível da fiscalização da constitucionalidade, não havendo absoluta correspondência entre eles.

É de crer que se impõe a sua articulação no sentido de prevalecer um sentido amplo de norma, quer em sentido material na perspetiva dos efeitos do ato, quer em sentido formal de se aceitar a fiscalização daqueles atos mesmo que não contenham efeitos normativos.

De outro modo ficaria seriamente inutilizada a preocupação que o legislador constitucional exprimiu com a tipificação de alguns atos que são objeto de fiscalização da constitucionalidade.

**III.** *A fiscalização abstrata da constitucionalidade, no plano da legitimidade processual ativa, assenta numa lógica de legitimidade pública, não privada ou popular: só às entidades públicas, segundo o elenco taxativo estabelecido na CRA, se permite requerer esta fiscalização.*

As entidades com poder para pedir a fiscalização abstrata são as seguintes<sup>1277</sup>:

- o Presidente da República;
- 1/10 dos Deputados à Assembleia Nacional em efetividade de funções<sup>1278</sup>;

<sup>1276</sup> Art. 230º, nº 1, *in fine*, da CRA.

<sup>1277</sup> Cfr. o art. 230º, nº 2, als. a) a f), da CRA e o art. 27º da LOPC.

<sup>1278</sup> A atribuição a um conjunto dos Deputados – no caso, um décimo – corresponde a uma preocupação de permitir o acesso ao Tribunal Constitucional por parte das minorias políticas.

Refletindo sobre os interesses objetivos e subjetivos subjacentes a este tipo de legitimidade processual, JOSÉ A. MONTILLA MARTOS, *Minoría política y Tribunal Constitucio-*

- os Grupos Parlamentares;
- o Procurador-Geral da República;
- o Provedor de Justiça;
- a Ordem dos Advogados de Angola.

*Ficam de fora tanto a fiscalização privada* – a pedido de cada pessoa que se sentisse violentada nos seus direitos fundamentais constitucionalmente relevantes (o recurso de amparo) – *como a fiscalização popular* – fundada em pedidos feitos por associações representativas de interesses gerais não públicos (petição popular).

Importante orientação é a regra que não faz depender o conhecimento da fiscalização abstrata sucessiva de qualquer prazo: “O pedido de fiscalização prevista no nº 1 do artigo 155º da Lei Constitucional não está sujeito a prazo, podendo ser apresentado a todo o tempo, enquanto a norma se mantiver em vigor”<sup>1279</sup>.

Naturalmente que é também possível a fiscalização de normas já revogadas a partir da verificação de que se impõe o apagamento de efeitos que se tenham produzido de um modo inconstitucional no passado, por mais remoto que seja, sendo certo que os efeitos desta fiscalização são, por natureza, retroativos.

**IV.** Domínio em que a fiscalização abstrata da constitucionalidade se mostra particularmente impressiva *é o dos efeitos possíveis que podem derivar das decisões que o Tribunal Constitucional é capaz de produzir neste contexto*, desde logo se separando entre as decisões de não provimento da constitucionalidade – as *decisões negativas* – e as decisões de provimento da constitucionalidade – as *decisões positivas*.

*As decisões negativas não assumem o valor de caso julgado material e só vinculam os sujeitos processuais no âmbito do processo de fiscalização em causa*, que assim termina sem que o respetivo requerimento tenha sido declarado procedente.

*As decisões positivas, inversamente, contêm força de caso julgado material, a qual ainda adquire uma eficácia geral e abstrata, produzindo-se uma declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral.*

---

nal, Madrid, 2002, afirmando que “Na justiça constitucional da democracia pluralista, a importância do Tribunal Constitucional como órgão constitucional não resulta apenas da sua função garantística da normatividade da Constituição como também da garantia que oferece à minoria frente ao legislador” (pp. 123 e 124).

<sup>1279</sup> Art. 28º da LOPC.



As decisões positivas no sentido da inconstitucionalidade – *rectius*, no sentido da desvalorização do ato objeto processual de fiscalização por ser inconstitucional – apresentam-se, por seu turno, sob duas modalidades, dentro da consequência geral de a LOPC ter optado pela qualificação da nulidade<sup>1280</sup> da norma inconstitucional<sup>1281</sup>:

- a retroação daquela eliminação dos efeitos até ao momento em que o ato inconstitucional iniciou a respetiva produção, incluindo a eliminação do efeito revogatório que entretanto tenha sido emitido – *inconstitucionalidade originária*<sup>1282</sup>; ou
- a retroação daquela eliminação dos efeitos só até ao momento em que o padrão de constitucionalidade começou a sua vigência, sendo o ato inconstitucional já pré-existente ao surgimento deste – *inconstitucionalidade superveniente*<sup>1283</sup>.

## 191. A fiscalização da inconstitucionalidade por omissão

I. A *fiscalização da inconstitucionalidade por omissão* assenta num pressuposto radicalmente diverso daquele que substancia os tipos de fiscalização da constitucionalidade que pudemos apreciar, que é a *inconstitucionalidade por omissão, não por ação*.

Esta inconstitucionalidade por omissão significa a ausência de atos jurídico-públicos que a CRA imponha e sem os quais ela não pode ser cumprida: a sua violação, na inconstitucionalidade por omissão, acontece pela não promanação dos atos jurídico-públicos constitucionalmente devidos<sup>1284</sup>.

<sup>1280</sup> Cfr. o art. 30º, nº 1, da LOPC.

<sup>1281</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1389 e ss.; LUZIA BEBIANA DE ALMEIDA SEBASTIÃO, *Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade...*, pp. 68 e ss.

<sup>1282</sup> Cfr. o art. 231º, nº 1, da CRA e art. 30º, nº 2, al. a), da LOPC.

<sup>1283</sup> Cfr. o art. 231º, nº 2, da CRA e art. 30º, nº 2, al. b), da LOPC.

<sup>1284</sup> Quanto ao conceito de inconstitucionalidade por omissão, v. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 1033 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, VI, pp. 272 e ss.; ALAN BOHNENBERGER, *O silêncio legislativo na Constituição da República Portuguesa, na Constituição da República Federativa do Brasil e na Constituição Europeia*, Coimbra, 2004, pp. 38 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1394 e ss.

II. *O leque das inconstitucionalidades por omissão é muito variado*, em função de outros tantos critérios, em parte coincidentes com os critérios da inconstitucionalidade por ação, sendo de assinalar estes mais relevantes:

- *em função da natureza do ato em falta*: inconstitucionalidade por omissão de atos legislativos, políticos, administrativos ou jurisprudenciais;
- *em função da natureza da norma ou princípio constitucional violado*: inconstitucionalidade por omissão de atos impostos pela Constituição, quer nas suas normas, quer nos seus princípios, para a tornarem diretamente exequível e imediatamente aplicável;
- *em função da extensão da omissão violadora da Constituição*: inconstitucionalidade por omissão total – sempre que a ausência de ato devido seja global – e inconstitucionalidade por omissão parcial – sempre que a ausência apenas atinja parte do dever de cumprir a Constituição;
- *em função da relação da omissão para com a Constituição violada*: *inconstitucionalidade por omissão antecedente* – sempre que a violação da Constituição se afira pela ausência de um ato devido e exigido pela Constituição – e *inconstitucionalidade por omissão consequente* – sempre que a violação da Constituição se concretize na falta de um ato jurídico-público que não permita executar a Constituição que apresenta um outro ato de mediação entre ela própria e a realidade constitucional<sup>1285</sup>.

III. Mas a inconstitucionalidade por omissão, que assim se pode delimitar, não está inteiramente coberta pela fiscalização da inconstitucionalidade por omissão prevista na CRA, compaginando as dimensões substantiva e processual.

*Trata-se de um caso em que, no Direito Constitucional Angolano, não ocorre a total coincidência entre o esquema processual da fiscalização e os casos possíveis de inconstitucionalidade por omissão, o que se deve a duas razões primordiais:*

- *por uma opção política*, de não conferir um excessivo peso à fiscalização da inconstitucionalidade por omissão;
- *por uma opção técnica*, de não ser possível tudo fiscalizar no caso da inconstitucionalidade por omissão, que mostra hipóteses insindicações deste ponto de vista.

---

<sup>1285</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 1395.

É assim que, dentro do amplo conjunto de exemplos da inconstitucionalidade por omissão, a CRA fez a opção de apenas fiscalizar *a omissão de atos legislativos destinados a executar as fontes constitucionais*, porquanto o seu resultado é o do conhecimento do órgão legistivo competente, logo se supondo que só possa estar em causa uma medida legislativa<sup>1286</sup>.

IV. A delimitação do conceito de “medidas legislativas” suscita um primeiro problema a respeito da amplitude com que, nestes termos, funciona o padrão da constitucionalidade, sendo certo que alguns desvios, pelo menos, literais se apresentam:

- por um lado, *não se faz qualquer alusão aos princípios constitucionais*, mas não se pode esquecer que estes, tal como as normas, igualmente integram o bloco da constitucionalidade;
- por outro lado, *o bloco da constitucionalidade que se afigura relevante reduz-se ao texto da CRA*, ainda que do mesmo modo a força normativa desta se afira por outras disposições constitucionais, mesmo se documentalmente extravagantes.

São as soluções mais amplas que justificam os dois casos mencionados: não apenas os princípios devem ser considerados, ainda que a sua exequibilidade por normas infraconstitucionais possa ser mais discutível, como qualquer disposição constitucional deve servir de parâmetro para a fiscalização da inconstitucionalidade por omissão, a partir do alargamento formal do bloco da constitucionalidade, que aqui tem uma das suas mais importantes aplicações.

V. A delimitação do conceito de “medidas legislativas” carece de ser feito sob o prisma do ato omissivo violador do texto constitucional.

Por mais redutora que pareça tal solução, resulta seguro que a fiscalização da inconstitucionalidade por omissão quer restringir-se aos atos de natureza legislativa, assim se excluindo quaisquer outros atos cuja omissão possa ser do mesmo modo relevante sob a lógica da violação da CRA por omissão.

Contudo, não deixa de ser curioso verificar que o texto constitucional, na identificação da inconstitucionalidade por omissão relevante no âmbito

<sup>1286</sup> Cfr. o art. 31º da LOPC.

deste tipo de fiscalização, não se preocupa com a identificação de tipos formais de atos legislativos, nem sequer minimamente caracterizando tal ato omissivo.

Portanto, parece plausível considerar que este tipo de fiscalização, na configuração do seu objeto, não se deixa agrilhoar por certas categorias formais de atos legislativos e os encara com grande amplitude, dentro de duas balizas extremas:

- por um lado, a lei em sentido material, devendo o ato jurídico-público em falta ter aquela contextura;
- por outro lado, ser infraconstitucional no sentido de com a sua existência se permitir a exequibilidade do texto constitucional.

A concretização dos atos legislativos incluídos vai desde a lei de revisão constitucional – no seu estrito lado de poder constituído – aos diversos atos de natureza legislativa do Estado.

Em contrapartida, não parece que tenha sentido a expansão do conceito de “medida legislativa” – um pouco como o que sucedeu em relação ao conceito de norma na sua qualidade de objeto geral dos processos de fiscalização da constitucionalidade – para outras funções jurídico-públicas apenas com base na sua normatividade, a não ser em alguns casos excecionais.

**VI.** A delimitação do conceito de “medida legislativa” completa-se pela avaliação da situação existente, sob a ótica da aplicação da CRA, no caso de um ato legislativo devido não ter sido produzido, domínio em que aquele texto constitucional é absolutamente silente.

Uma das perspetivas a considerar é a da valoração da relação de necessidade de certo ato legislativo do enfoque da exequibilidade da Constituição.

A inconstitucionalidade por omissão a ser analisada radica na função específica a atribuir ao ato legislativo em falta sob o prisma de o mesmo ser apto, na sua eficácia, a conseguir a aplicação da Constituição.

Não basta, assim, um qualquer ato legislativo, mas impõe-se a eficácia de um ato legislativo que se mostre ter uma aptidão de concretização constitucional, sabendo-se que a efetividade da Constituição depende dele mesmo, ainda no caso de essa efetividade ser plural, por não depender apenas de um singelo ato legislativo.

Porém, essa efetividade constitucional pode ser prejudicada nalgumas situações, todas elas, apesar de diversas, originando um juízo de inconstitucionalidade por omissão<sup>1287</sup>:

- *a omissão total da medida legislativa*, caso em que, pura e simplesmente, o diploma de que se carece não se afigura eficaz;
- *a omissão quantitativamente parcial da medida legislativa*, numa hipótese em que um ou até vários diplomas legislativos conferem alguma exequibilidade à Constituição, mas não na extensão máxima que ela pressupõe, executando-a somente em parte, numa apreciação de tipo quantitativo;
- *a omissão qualitativamente parcial da medida legislativa*, cenário em que se considera a Constituição inexecutável por os atos legislativos, não obstante vigentes, se mostrarem insuficientes ou inadequados à plenitude da exequibilidade da lei fundamental, tal como ela foi concebida, numa apreciação qualitativa.

**VII.** Outra perspectiva que cumpre do mesmo modo referir neste terceiro aspeto da relação entre a omissão legislativa e o bloco da constitucionalidade é percebida no âmbito do procedimento de elaboração dos atos legislativos.

A aplicação da CRA por intermédio de atos legislativos só vem a suceder, em termos práticos, quando tais atos, além de existirem, são válidos e vigentes.

Deste modo, deixa de haver omissão legislativa no caso de os atos legislativos considerados necessários terem alcançado o patamar da efetividade jurídico-legal, que é dada pelo conceito de eficácia normativa.

Sempre se carece de uma apreciação substancialmente orientada acerca dos casos em que a omissão legislativa, por razões procedimentais, não acarrete o resultado da inconstitucionalidade por omissão.

A consideração de diversas situações até permite tipificar exceções possíveis, de natureza procedimental, para se concluir pela não inconstitucionalidade por omissão, apesar da ausência de medida legislativa<sup>1288</sup>:

- *quanto ao tempo necessário de elaboração*: por não ter transcorrido, desde a entrada em vigor da norma constitucional cuja fiscalização por

<sup>1287</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, p. 1399.

<sup>1288</sup> Apresentando essas razões, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1399 e ss.

omissão se analisa, o tempo considerado indispensável para permitir a edição da medida legislativa em falta, sendo certo que há um procedimento com a sua tramitação e que isso não se opera através de um ato instantâneo;

- *quanto ao funcionamento dos órgãos*: períodos há, mais longos ou mais curtos, em que os órgãos legiferantes não estão operacionais – no caso de recesso parlamentar – ou estão apenas parcialmente operacionais, sem terem a plenitude das suas funções – os governos de gestão ou o Parlamento dissolvido;
- *quanto às relações interorgânicas*: o procedimento legislativo não inclui apenas a produção da vontade de um só órgão, mas antes considera a conjunção de diversas vontades, que se harmonizam em termos de produzir um ato final, outro fator a levar em consideração, no início e na conclusão do procedimento legislativo;
- *quanto à natureza das matérias objeto de legiferação*: nem todas as matérias a merecer um tratamento legislativo oferecem o mesmo grau de complexidade, podendo dar-se o caso de se enfrentar um domínio extremamente difícil, com normas técnicas, que dificulte a sedimentação de um projeto legislativo que possa satisfatoriamente prover efetividade à norma constitucional.

Nem sempre o juízo da inconstitucionalidade por omissão se basta com uma omissão legislativa naturalisticamente avaliada: *antes muitas vezes se precisa de uma omissão legislativa constitucionalmente valorada, assim se percebendo bem as diferenças entre uma coisa e outra.*

A regra geral é, pois, a de haver inconstitucionalidade por omissão caso faltem, total ou parcialmente, as medidas legislativas necessárias para executar as normas constitucionais ou, caso elas existam, elas sejam inadequadas ou insuficientes; mas em certas situações, porém, pode o Tribunal Constitucional assim não entender se se verificarem exceções procedimentais que justificam, pela natureza das coisas, essa omissão ou insuficiência<sup>1289</sup>.

---

<sup>1289</sup> JORGE BACELAR GOUVEIA, *Inconstitucionalidade por omissão*, in OD, 112º ano, Lisboa, 1990, II, p. 422, aqui se acrescentando que “...o poder de valorar essas situações não briga com a separação de poderes, dado que é a própria Lei Fundamental que o permite, nem com o caráter objetivista da fiscalização, visto que se procede, sempre, a apreciações baseadas em factos cognoscíveis, que não dependem da vontade dos órgãos legiferantes.”

**VIII.** O processo de fiscalização da inconstitucionalidade por omissão pode ser desencadeado em qualquer momento por três entidades distintas<sup>1290</sup>:

- o Presidente da República;
- 1/5 dos Deputados em efetividade de funções;
- o Procurador-Geral da República.

**IX.** O efeito da fiscalização da inconstitucionalidade por omissão é meramente declarativo, consistindo numa mera verificação da ausência da medida concretizadora da Constituição.

O texto da CRA estabelece o seguinte: “Verificada a existência de inconstitucionalidade por omissão, o Tribunal Constitucional dá conhecimento desse facto ao órgão legislativo competente, para a supressão da lacuna”<sup>1291</sup>.

*A decisão positiva na fiscalização da inconstitucionalidade por omissão, todavia, não espelha a atribuição, ainda que excecional e provisória, de competências legislativas ao Tribunal Constitucional, nem mesmo a decisão consiste em qualquer recomendação no sentido de se legislar para produzir a normação em falta*<sup>1292</sup>.

<sup>1290</sup> Cfr. o art. 232º, nº 1, da CRA e art. 32º da LOPC.

<sup>1291</sup> Art. 232º, nº 2, da CRA e art. 35º da LOPC.

<sup>1292</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 1402 e 1403.

## § 43º A REVISÃO CONSTITUCIONAL

### 192. As vicissitudes normativo-constitucionais

I. Após uma inicial manifestação do poder constituinte, as Constituições não são imutáveis e sofrem vicissitudes, de vária índole, que se projetam sobre a Ordem Constitucional que elas consubstanciam.

Isto significa que as vicissitudes constitucionais produzem efeitos sobre essa Ordem Constitucional, enquadrando-se de duas maneiras possíveis:

- como a *modificação da Constituição e das suas normas e princípios*;
- como a *cessação da Constituição e das suas normas e princípios*.

*As vicissitudes constitucionais definem-se, assim, em razão da projeção dos seus efeitos, tanto sobre a estabilidade ou a mutabilidade da Ordem Constitucional, como sobre a permanência ou a alteração das normas e princípios que a integram*<sup>1293</sup>.

II. No plano prático, as consequências que se produzem sobre a Ordem Constitucional existente – total ou parcialmente atingida – são suscetíveis de agrupamento nestes efeitos jurídico-normativos:

- a *alteração de preceitos constitucionais*;
- a *supressão de preceitos constitucionais*; e
- o *aditamento de preceitos constitucionais*.

Não é ainda de excluir a possibilidade de os efeitos sobre a Ordem Constitucional poderem ser de outro jaez, ainda que mais raramente acontecendo, como o *efeito suspensivo* ou o *efeito repristinatório*, ali se paralisando

---

<sup>1293</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 648 e ss.



a sua eficácia, sem se suprimir a fonte, aqui operando-se a revigência de preceito já eliminado.

**III.** Apesar da sua diferença, *as vicissitudes constitucionais podem sobrepor-se aos momentos de manifestação de poder constituinte, podendo haver casos em que coincidam.*

A manifestação do poder constituinte, que desemboca no nascimento de uma nova Constituição, não surge apenas num momento inicial da vida do Estado ou quando anteriormente se vivia em período pré-constitucional.

O poder constituinte pode também ser uma verdadeira vicissitude constitucional – neste caso, surgindo como superveniente ao nascimento da vida constitucional do Estado – quando se exprime numa atuação que dota o Estado de uma nova Constituição, ao derrubar a Ordem Constitucional pré-existente.

**IV.** A melhor compreensão das vicissitudes constitucionais, nos seus mais recônditos meandros, só se completa com a apresentação das diversas categorias que explicitam a concretização dos efeitos inerentes a cada uma delas.

Para isso, é de esquematizar tais categorias em razão da aplicação de *cinco critérios* que permitem recortá-las entre si<sup>1294</sup>:

- *o critério da direcionalidade dos efeitos*: efeitos intencionalmente criados ou efeitos espontaneamente produzidos;
- *o critério da duração dos efeitos*: efeitos permanentes ou efeitos temporários;
- *o critério do alcance dos efeitos*: efeitos normativos ou efeitos concretos e, ou, individuais;
- *o critério da projeção sobre a identidade constitucional material*: efeitos que conservam a identidade constitucional material ou efeitos que aniquilam essa identidade constitucional material;
- *o critério da conformidade constitucional formal dos efeitos*: efeitos formalmente constitucionais e efeitos formalmente desconformes à Ordem Constitucional.

---

<sup>1294</sup> Para mais desenvolvimentos, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1423 e ss., e *Manual...*, II, pp. 649 e ss.

V. A aplicação destes critérios exprime-se depois na formação destes oito tipos de vicissitudes constitucionais:

- *a revolução constitucional*: a adoção de uma nova Ordem Constitucional global, contra a Ordem Constitucional anterior, violando-a e substituindo-a<sup>1295</sup>, tal vontade se manifestando por diversos modos, imediatamente e logo depois, através de atos constituintes<sup>1296</sup>;
- *a transição constitucional*: a criação de uma nova Ordem Constitucional, materialmente diversa da anterior, mas utilizando os formalismos que esta previa para a revisão constitucional, embora o resultado seja muito mais do que isso, ao implicar a instauração de uma nova Ordem Constitucional<sup>1297</sup>;
- *a rutura constitucional não revolucionária*: o aparecimento de normas e de princípios constitucionais, com violação da Ordem Constitucional, mas que ganha efetividade, nela se incorporando, em qualquer caso sem nunca se ferir o seu núcleo identitário material;
- *a exceção constitucional*: a alteração temporária da Ordem Constitucional, nos seus aspetos fundamentais, com vista à preservação, *in extremis*, dessa mesma Ordem Constitucional<sup>1298</sup>, em atenção a um

<sup>1295</sup> Sobre a revolução, v., de entre outros, MIGUEL GALVÃO TELES, *A revolução portuguesa e a teoria das fontes do Direito*, in AAVV, PSPC, Lisboa, 1989, p. 601; AFONSO D'OLIVEIRA MARTINS, *La revisión constitucional y el ordenamento português*, Lisboa/Madrid, 1995, pp. 48 e ss.; HANS Kelsen, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, pp. 171 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, pp. 97 e ss., e pp. 160 e 161; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Manual de Introdução...*, I, pp. 484 e ss.

<sup>1296</sup> Como impressivamente escreve HANS Kelsen (*Teoria Geral do Direito e do Estado*, p. 171), “Uma revolução, nesse sentido lato, ocorre sempre que a ordem jurídica de uma comunidade é anulada e substituída, de maneira ilegítima, ou seja, de uma maneira não prescrita pela primeira ordem por uma nova ordem. Nesse contexto, é irrelevante saber se a substituição foi ou não efetuada através de uma insurreição violenta contra os indivíduos que até então eram os órgãos “legítimos” com competência para criar e emendar a ordem jurídica. É igualmente irrelevante saber se a substituição foi efetuada através de um movimento emanado da massa popular ou através da ação de pessoas em postos governamentais. De um ponto de visto jurídico, o critério decisivo de revolução é o de que a ordem em vigor foi derrubada e substituída por uma nova ordem de um modo que a primeira não havia previsto”.

<sup>1297</sup> Sobre a transição constitucional, v. JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, pp. 102 e ss.

<sup>1298</sup> Sobre a exceção constitucional, v., por todos, JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 17 e ss.

padrão de normalidade constitucional que se pretende rapidamente recuperar;

- *a derrogação constitucional, autorrutura ou rutura material constitucional*: a contradição ou o enviesamento de princípios fundamentais da Ordem Constitucional, numa aplicação concreta e, por vezes, individual, de natureza definitiva, aprovada por ato jurídico-público<sup>1299</sup>;
- *o costume constitucional*: a produção espontânea de efeitos constitucionais normativos, que afetam a Ordem Constitucional nalgumas das suas normas;
- *a caducidade constitucional*: a extinção das normas constitucionais pré-existentes, por ação de circunstâncias ou nos termos anteriormente previstos;
- *a revisão constitucional*: a alteração da Ordem Constitucional, em aspetos não atinentes ao seu núcleo essencial, segundo um procedimento estabelecido para o efeito, através da edição de um ato jurídico-público formalmente regular<sup>1300</sup>.

Pela sua relevância, é justo que à revisão constitucional seja dada uma atenção especial, para além da sua concretização no Direito Constitucional Positivo Angolano.

<sup>1299</sup> Sobre a derrogação ou autorrutura constitucional, v. CARL SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, Paris, 1993, pp. 238 e 239; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 85 e 86; AFONSO D'OLIVEIRA MARTINS, *La revisión constitucional...*, pp. 61 e ss.; PEDRO DE VEGA, *La reforma...*, pp. 166 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, pp. 157 e ss.

<sup>1300</sup> Quanto à revisão constitucional em geral, v. COSTANTINO MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in RTDP, 1952, pp. 29 e ss.; CARLO ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e «altri» leggi costituzionale*, in AAVV, *Raccolta di Scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, III, Milano, 1962, pp. 191 e ss.; GIUSEPPE CONTINI, *La revisione della Costituzione*, Milano, 1962, e *Le revisione costituzionale*, in ED, XL, Milano, 1989, pp. 134 e ss.; STEFANO MARIA CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, pp. 134 e ss.; PAOLO BARILE e UGO DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in NDI, XV, Torino, 1968, pp. 788 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 69 e ss.; KARL LOEWENSTEIN, *Teoría...*, pp. 175 e ss.; CARL SCHMITT, *Théorie...*, pp. 239 e ss.; AFONSO D'OLIVEIRA MARTINS, *La revisión constitucional...*, pp. 17 e ss.; JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, *Teoria geral da revisão constitucional e teoria da Constituição originária*, in RFDUFMG (número especial comemorativo do centenário), Belo Horizonte, 1994, pp. 52 e ss.; PEDRO DE VEGA, *La reforma...*, pp. 60 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, pp. 156 e 157; ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE, *Curso...*, I, pp. 176 e ss.; EMÍLIO KAFFT KOSTA, *O constitucionalismo guineense e os limites materiais de revisão*, Lisboa, 1997, pp. 77 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 1059 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, II, pp. 645 e ss.

### 193. A revisão constitucional

I. De todas estas vicissitudes constitucionais, umas bem mais amplas do que outras, um cuidado especial – por razões teóricas e por razões fenomenológicas – deve ser atribuído à *revisão constitucional*, que formalmente se exprime na elaboração de uma lei de revisão, promanada no contexto de um procedimento que lhe é próprio.

*A revisão constitucional, através do correspondente poder de revisão, traduz-se na possibilidade da alteração da Ordem Constitucional originariamente estabelecida, mas apenas com um cunho secundário, porque limitado, quer em função das opções fundamentais que caracterizam o projeto de Direito que se tem em mãos, quer em função do estrito procedimento legislativo que para a respetiva produção se encontra estabelecido.*

Isto é: a revisão constitucional não se pode confundir com as vicissitudes constitucionais totais que refrangem o aparecimento de uma nova Constituição, como são a revolução e a transição constitucionais, na medida em que aqui se afirma um poder constituinte, dito originário. A revisão constitucional resulta sempre de um poder que é constituído, ainda que em muitos casos erroneamente designado por poder constituinte derivado.

Pode por vezes acontecer que o poder constituinte surja sob a veste de uma revisão constitucional – como sucede quase sempre em transição constitucional – e implique uma vicissitude constitucional total: mas evidentemente que nesse caso não é o nome que conta, mas a realidade conceptual subjacente, que advém de um verdadeiro, embora escondido, poder constituinte, que é sempre originário.

II. A revisão constitucional formaliza-se na edição de uma lei constitucional, que contém preceitos que estabelecem uma conexão com o articulado constitucional existente, no quadro deste conjunto de efeitos<sup>1301</sup>:

- o *efeito revogatório*: o preceito constitucional cessa a sua vigência;
- o *efeito inovatório*: há um novo preceito constitucional que é acrescentado;
- o *efeito modificatório*: o preceito constitucional existente fica a apresentar uma nova formulação normativa;
- o *efeito suspensivo*: o preceito constitucional existente deixa de vigorar por algum tempo.

<sup>1301</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, p. 655.

III. As funções que costumam ser dadas à revisão constitucional radicam no realismo que ela expressa na sempre difícil e, sobretudo, instável ligação do Direito Constitucional à realidade constitucional, pois que aquele corpo de normas e princípios deve constantemente refletir a evolução da situação político-social, ao mesmo tempo que a deve também comandar.

*O resultado é uma solução de compromisso em que se admite, até certo ponto, a adaptação da Ordem Constitucional às modificações ocorridas na realidade constitucional, tornando a Constituição melhor afeiçãoada a essa mesma realidade, sem nunca, porém, se perverter a sua singularidade fundamental e que é constitutiva da sua ideia de Direito.*

Se a revisão constitucional não estivesse estabelecida, seria provável que se conseguisse manter por mais algum tempo a configuração original da Constituição – mas também seria altamente verosímil que essa versão da Constituição, dada a sua rígida imutabilidade, não se podendo atualizar, induzisse mecanismos violentos de alteração da Ordem Constitucional, abrindo mais facilmente a porta a uma nova Ordem Constitucional, assim lhe falecendo a necessária válvula de segurança para a permanência do sistema constitucional adotado.

Sintetizando, pode dizer-se que a revisão constitucional desempenha algumas destas relevantes tarefas<sup>1302</sup>:

- *atualizar a Ordem Constitucional*, adequando-a à realidade constitucional, em vista das novas necessidades e preocupações que se sentem, mudando algumas das suas opções;
- *interpretar a Ordem Constitucional*, estabelecendo novos critérios hermenêuticos em aspetos que tenham ficado por esclarecer e que, em muitos casos, só a prática constitucional permite detetar;
- *completar a Ordem Constitucional*, suprimindo falhas e lacunas nas respectivas disposições, para além de introduzir novos instrumentos.

IV. A apreciação do regime que é aplicado à revisão constitucional, sob a ótica das regras que orientam o correspondente procedimento legislativo, permite equacionar a existência de *regras especiais e excecionais*, mais ou menos divergentes daquelas que conduzem o procedimento legislativo ordinário.

<sup>1302</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, p. 656.

A Teoria do Direito Constitucional tem encontrado cinco grandes categorias de regras, que se apresentam sob a designação de “limites à revisão constitucional”, já que a sua razão de ser se prende com a conveniência de melhor moderar a amplitude que normalmente está associada ao poder legislativo ordinário, mas que não é recomendável, em tão larga escala, no procedimento legislativo de revisão constitucional<sup>1303</sup>.

Eis o sentido e o alcance desses limites da revisão constitucional:

- a) *os limites orgânicos*: regras que particularizam a atribuição do poder de revisão constitucional a certo órgão, concebendo-o com exclusividade dentro da partilha geral de poder legislativo pelos órgãos de soberania;
- b) *os limites temporais*: regras que impedem o exercício do poder de revisão constitucional em qualquer momento, apenas o aceitando de vez em quando;
- c) *os limites procedimentais*: regras que introduzem particularidades no *iter* procedimental que subjaz à elaboração do ato de revisão constitucional, tornando-o de mais difícil consecução, como as maiorias agravadas que são normalmente exigidas;
- d) *os limites circunstanciais*: regras que vedam a expressão do poder de revisão constitucional na vigência de situações de exceção constitucional, assim defendendo a verdade e o livre consentimento da vontade de mudar a Constituição;
- e) *os limites materiais*: regras que afastam do alcance do poder de revisão constitucional um conjunto de matérias, valores, princípios ou institutos que integram o núcleo essencial do projeto de Direito de que o texto constitucional é portador e cuja obliteração poria em causa a identidade constitucional.

---

<sup>1303</sup> Quanto aos diversos limites à revisão constitucional em geral, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 70 e ss., e *O valor...*, I, pp. 287 e ss.; KARL LOEWENSTEIN, *Teoría...*, pp. 188 e ss.; KLAUS STERN, *Derecho del Estado...*, pp. 326 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, pp. 1124 e ss., e *Direito Constitucional e Teoria...*, pp. 1060 e ss.; AFONSO D'OLIVEIRA MARTINS, *La revisión constitucional...*, pp. 105 e ss.; EMÍLIO KAFFT KOSTA, *O constitucionalismo...*, pp. 125 e ss.; JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso...*, pp. 65 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, pp. 194 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 657 e ss.

## 194. Os limites materiais da revisão constitucional

I. Pela sua relevância prática e pela sua complexidade teórica, os limites materiais de revisão constitucional merecem um tratamento mais desenvolvido, inquirindo-se até que ponto tais limites se afiguram operativos.

*Os limites materiais de revisão constitucional, por mais espantoso que isso possa ser, acabam por ser os limites mais óbvios que se colocam na expressão do poder de rever a Constituição, uma vez que são eles o “certificado comprovativo” das limitações que necessariamente inerem ao conceito de revisão constitucional.*

Se eles não se concebessem, haveria um qualquer fenómeno jurídico-constitucional, mas certamente nunca aconteceria uma revisão constitucional.

A questão reside, pois, na clarificação desses limites, sendo certo que, para esse efeito, os mesmos aparecem nos textos constitucionais protegidos por *cláusulas – ditas expressas – de limites materiais de revisão constitucional*, as quais suscitam dois tipos de problemas<sup>1304</sup>:

- *o problema de força vinculativa das cláusulas*, por comparação com os outros preceitos constitucionais; e
- *o problema de definição dos limites materiais insertos nas cláusulas*, na medida em que estas se oferecem com diversas intensidades em ordem a saber o que se considera ser verdadeiramente um limite material, na perspetiva da violação daquela cláusula.

II. No tocante ao primeiro problema, tem sido muito discutida a força jurídica dos preceitos constitucionais que estabelecem cláusulas de limites materiais à revisão constitucional, discussão que, em rigor, pode estender-se a todas as disposições, oriundas do poder constituinte (originário), que semelhantemente configuram o exercício do poder de revisão: a questão não se reconduz, portanto, aos seus limites materiais, mas joga-se em relação a todos os restantes limites.

São fundamentalmente três as posições propostas, levando em consideração a modificabilidade destas cláusulas, no óbvio objetivo de, em sede de revisão constitucional, concomitante ou posterior, se pretender a libertação

---

<sup>1304</sup> Sobre a *vexata quaestio* dos limites materiais de revisão constitucional, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 78 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, pp. 198 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 658 e ss.

daqueles limites, alterando-se as matérias que até então se encontravam por eles protegidas<sup>1305</sup>:

- *a teoria da irrevisibilidade*: de acordo com esta teoria, sendo as cláusulas sobre a revisão constitucional criadas pelo poder constituinte originário, só uma nova manifestação do mesmo poder constituinte originário as poderia modificar ou eliminar, nunca uma lei de revisão constitucional, que é sempre, em relação àquele, um poder constituido e não constituinte<sup>1306</sup>;
- *a teoria da revisibilidade*: segundo este entendimento, as cláusulas sobre a revisão constitucional não ostentam qualquer força especial em relação aos restantes preceitos constitucionais e se a Constituição, na sua versão original, admitiu o poder de revisão constitucional, então deve daí concluir-se que o mesmo também se exerce sobre o próprio regime de revisão constitucional, ao mesmo tempo que se pode rever o conteúdo que por elas se encontrava abrangido;
- *a teoria da dupla revisibilidade (ou revisibilidade faseada)*: observando esta conceção, a modificação das matérias protegidas pelas cláusulas de revisão constitucional – principalmente sobre os limites materiais, mas não só – deve acontecer a dois tempos, primeiro eliminando-se a cláusula que protege a matéria que se quer atingir e só depois, numa outra revisão constitucional, eliminando-se diretamente o instituto ou o princípio que deixou de estar constitucionalmente protegido pela cláusula de proteção entretanto revogada.

É de defender *a primeira teoria da irrevisibilidade das cláusulas que consagram os limites materiais à revisão constitucional, na lógica do escrupuloso respeito pela vontade originária do poder constituinte*: não se concebe que, tendo o poder constituinte construído um conjunto de disposições que se destinam a per-

<sup>1305</sup> Acrescentando ainda MARCELO REBELO DE SOUSA (*Direito Constitucional...*, p. 79) a tese segundo a qual o poder de revisão constitucional ainda se acharia limitado “...por limites materiais iminentes ou meta-positivos, e nunca por quaisquer limites, expressos ou implícitos, de base textual”.

<sup>1306</sup> Assim, MARCELO REBELO DE SOUSA (*Direito Constitucional...*, p. 83), para quem “...o poder de revisão constitucional é um poder subordinado de conservação e não de destruição da Constituição, subjacente à Constituição em sentido formal e mais significativa do que ela de uma ótica substancial existe uma Constituição em sentido material, e relevam limites materiais implícitos ao exercício do poder de revisão constitucional”.



durar mais do que os outros preceitos, venha o poder de revisão constitucional, por ele criado e admitido, a adulterar essa vontade inicial. A criatura jamais pode impor-se ao criador!

**III.** Esta conclusão não acarretará as drásticas consequências práticas de uma excessiva rigidez do sistema constitucional, numa apreciação funcional, ou mesmo de deslegitimação, pois que às gerações vindouras se coarta a possibilidade de alterarem a sua Ordem Constitucional?

Não. A própria consagração de um mecanismo de revisão constitucional é um sinal evidente, pelas funções que lhe estão cometidas, de que se pretende abrir a porta ao aperfeiçoamento do sistema constitucional e de que se pretende que o mesmo permita acompanhar a evolução da realidade constitucional.

É nítido que o problema assume outra magnitude a partir do momento em que se quer não apenas uma revisão constitucional, mas algo mais, como mudar radicalmente a Ordem Constitucional. Nessa hipótese, não havendo tecnicamente uma revisão constitucional, surgirá uma revolução constitucional.

Como quer que seja, o poder constituinte originário existe sempre e se for essa a vontade expressa pelo Estado, segundo os esquemas possíveis da efetividade constitucional, tal poder constituinte nunca está impedido de produzir uma nova Constituição.

Importa é não confundir os nomes e assumir a rutura da Ordem Constitucional, que vai ser substituída por outra. O poder constituinte, esse, mantém-se incólume, esperando uma nova oportunidade de se exprimir.

**IV.** Esclarecida a força normativo-constitucional das cláusulas que definem os limites à revisão constitucional, interessa observar diversas situações em que ocorre a violação dessas mesmas cláusulas, para daí se perceber as respetivas consequências, no seio do outro problema que ficou enunciado.

No entanto, nesta consideração, cumpre evidenciar que nem sempre os textos constitucionais fazem uma aplicação correta do conceito de limites materiais de revisão constitucional, dando esse nome a matérias que podem não ter a possibilidade de coincidirem com a sua elevada importância na economia do texto constitucional.

Tem aqui lugar uma tarefa hermenêutica da mais alta dificuldade, mas que permite referenciar o caminho dos princípios fundamentais e das opções que estruturaram o nascimento de um novo poder constituinte.

Os limites materiais, embora possam contar com o auxílio das cláusulas expressas que os formulam, derivam da essência da ideia de Direito que se plasmou na Ordem Constitucional em apreço.

V. O que sucede quando certas matérias foram consideradas como limites materiais de revisão constitucional e, em rigor, não se ajustam a esse conceito, tendo o poder constituinte feito, nesse aspeto, uma qualificação errada? Por outras palavras: o que sucede quando as cláusulas de limites materiais de revisão constitucional não são respeitadas porque excessivas?

A resposta deve ser dada conforme essas matérias se encontram ou não protegidas por cláusulas pétreas, podendo divisar-se quatro casos distintos, em que igualmente se equaciona a inexistência, total ou parcial, dessas cláusulas:

- a) *não havendo cláusulas de limites materiais*: se a matéria não for de importância nuclear, ocorre uma normal revisão constitucional; se a matéria for considerada como integrando o núcleo fundamental da Constituição (*Verfassungskern*), ainda que ocorrendo uma revisão constitucional em sentido formal, na realidade sucede uma *transição constitucional*, com o aparecimento de uma nova Ordem Constitucional, por adulteração daquele núcleo identitário;
- b) *havendo cláusulas de limites materiais*: se a matéria não for de importância nuclear, tendo a cláusula sido erroneamente referenciada a um assunto que não assume aquela dimensão, ocorre uma *rutura não revolucionária*, por preterição formal daquela regra, embora não se afetando a identidade constitucional, ato que só permanece se lograr alcançar efetividade constitucional; se a matéria for de importância nuclear, ocorre uma *revolução constitucional*, por se afetar a identidade da Constituição, ao mesmo tempo que se quebra a constitucionalidade formal das alterações admissíveis ao texto constitucional.

VI. Há finalmente uma situação particular que deve ser separada de todos estes casos: *a da alteração linguística – mas não normativa – dos preceitos que estabelecem as cláusulas de revisão constitucional*.

A imodificabilidade que propugnamos não é de estilo, mas de sentido ordenador, pelo que as alterações meramente linguísticas, se desprovidas de sentido ordenador, não se repercutem sobre a validade da revisão constitucional.

## 195. A hiper-rigidez da Constituição da República de Angola

I. Mesmo tendo sido aprovada tão recentemente, o texto da CRA – até para ganhar uma maior longevidade – não poderia deixar de equacionar os termos da sua própria revisão, o que até ao momento ainda não ocorreu<sup>1307</sup>.

A opção fundamental tomada foi a de se adotar um texto constitucional *hiper-rígido*, com a consagração de diversos limites à segregação do poder de revisão constitucional, a saber:

- *os limites orgânicos*: a revisão fica exclusivamente a cargo da Assembleia Nacional<sup>1308</sup>;
- *os limites procedimentais*: as alterações ao texto constitucional devem ser aprovadas por maioria de 2/3 dos Deputados em efetividade de funções, não podendo o Presidente da República recusar a sua promulgação<sup>1309</sup>;
- *os limites temporais*: a revisão ordinária da Constituição só pode ser feita de cinco em cinco anos, embora se admita a revisão extraordinária, desde que o órgão competente assuma poderes constitucionais por votação de, pelo menos, 2/3 dos Deputados em efetividade de funções<sup>1310</sup>;
- *os limites materiais*: há um conjunto vasto de matérias que não podem ser objeto de revisão constitucional<sup>1311</sup>; e
- *os limites circunstanciais*: a vigência do estados de guerra, sítio e emergência impede a realização de “...qualquer alteração da Constituição”<sup>1312</sup>.

É assim possível inserir este texto constitucional no elenco das Constituições hiper-rígidas: embora admitindo a sua revisão, tal somente pode suceder em termos limitados, com respeito por um formalismo e por um conteúdo que se perpetua para além das revisões constitucionais.

---

<sup>1307</sup> Sobre o regime da revisão da CRA, v. JORGE MIRANDA, *A Constituição de Angola de 2010*, p. 32; JÓNATAS MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e CARLOS ESTEVES HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, pp. 363 e ss.

<sup>1308</sup> Cfr. o art. 234º, nº 1, da CRA.

<sup>1309</sup> Cfr. o art. 234º, nºs 1 e 2, da CRA.

<sup>1310</sup> Cfr. o art. 235º da CRA.

<sup>1311</sup> Cfr. o art. 236º da CRA.

<sup>1312</sup> Art. 237º da CRA.

**II.** O *procedimento de revisão constitucional* assenta nas fases fundamentais que são traçadas para o procedimento legislativo parlamentar, embora se introduzam alguns desvios que precisamente assinalam a singularidade da revisão constitucional. Há normas constitucionais específicas, as quais são também acompanhadas por normas de natureza regimental<sup>1313</sup>.

A iniciativa da lei de revisão constitucional apenas cabe ao “...Presidente da República ou a um terço dos Deputados à Assembleia Nacional em efectividade de funções”<sup>1314</sup>.

A maioria necessária para que essas alterações sejam aprovadas é de dois terços dos Deputados em efetividade de funções<sup>1315</sup>.

A promulgação presidencial do decreto de revisão constitucional não pode ser recusada, não havendo lugar, ao contrário do que normalmente sucede, a veto político, além de o texto da CRA expressamente prever a respetiva fiscalização preventiva da constitucionalidade: “O Presidente da República não pode recusar a promulgação da lei de revisão constitucional, sem prejuízo de poder requerer a sua fiscalização preventiva pelo Tribunal Constitucional”<sup>1316</sup>.

A publicação das alterações à Constituição tem a particularidade de ser acompanhada da republicação codificada de todo o texto constitucional já revisto, o que se explica por uma necessidade de segurança e dignidade no conhecimento da nova versão da lei fundamental<sup>1317</sup>.

**III.** Com a finalidade de impor a rigidez constitucional ao seu texto, a CRA consagra limites orgânicos, temporais e procedimentais à respetiva revisão, alguns deles se deduzindo do regime que deixámos brevemente descrito acerca do procedimento legislativo que a acompanha.

No plano dos *limites orgânicos*, o poder para rever a Constituição só é atribuído à Assembleia Nacional, poder que não é partilhado com o Pre-

<sup>1313</sup> Cfr. os arts. 204º e ss. do RAN.

<sup>1314</sup> Cfr. o art. 233º da CRA.

<sup>1315</sup> Cfr. o art. 234º, nº 1, da CRA.

<sup>1316</sup> Art. 234º, nº 2, *in fine*, da CRA. Esta disposição da CRA faz caducar, por inconstitucionalidade superveniente, a norma constante do art. 20º, nº 2, al. b), da LOPC, por aqui se tratar de uma fiscalização preventiva das alterações constitucionais obrigatória, quando a alusão constitucional, pelo uso do verbo “poder”, indicia o inverso de ser uma decisão discricionário de o fazer ou de o não fazer.

<sup>1317</sup> Cfr. o art. 234º, nºs 3 e 4, da CRA e o art. 208º do RAN.

sidente da República, não obstante este poder partilhar outros aspetos do poder legislativo.

De acordo com os *limites temporais*, a revisão constitucional ordinária só pode efetuar-se cinco anos depois de publicada a última lei de revisão, guardando-se assim um período “defeso constitucional”<sup>1318</sup>.

Há, no entanto, a possibilidade de se fazer, por razão considerada urgente, a revisão constitucional extraordinária em qualquer momento, mesmo sem ter transcorrido aquele período de cinco anos, mas para isso é necessária uma assunção de poderes de revisão, votada por uma mesma maioria deliberativa de revisão constitucional<sup>1319</sup>.

No que concerne aos *limites procedimentais*, eles respeitam ao facto de algumas das fases – como a iniciativa ou a promulgação – terem um regime excecional, contrário ao regime geral, para além de a maioria de aprovação ser uma maioria agravada de dois terços dos Deputados em efetividade de funções.

**IV.** A CRA vai ainda mais longe, ostentando duas outras categorias de limites<sup>1320</sup> – os *limites materiais* e os *limites circunstanciais* – que fazem dela uma *Constituição hiper-rígida*<sup>1321</sup>.

Os *limites materiais* significam que a CRA não admite uma revisão ilimitada ou para todas as matérias, o que, na prática, poderia trazer o fácil resultado de uma nova Constituição, em vez da simples revisão da Constituição existente, apresentando-se assim como irrevisível *um largo conjunto de onze matérias*<sup>1322</sup>, consideradas como participando da essência do Direito Constitucional Angolano vigente, matérias que estarão sempre excluídas do respetivo âmbito regulativo:

<sup>1318</sup> Prazo que, segundo o art. 235º, nº 1, da CRA, conta-se a partir de “...cinco anos da sua entrada em vigor ou da última revisão ordinária”.

<sup>1319</sup> Cfr. o art. 235º, nº 2, da CRA.

<sup>1320</sup> Categoria que, juntamente com a das Constituições flexíveis (sem limites à revisão) e com a das Constituições rígidas (apenas com limites orgânicos, formais e temporais), pode, segundo MARCELO REBELO DE SOUSA (*Direito Constitucional...*, p. 82, e *Constituição...*, pp. 57 e 58), apresentar-se como uma nova classificação de Constituição, em razão do critério dos termos da respetiva revisibilidade.

<sup>1321</sup> A respeito da classificação, que remonta a JAMES BRYCE, entre Constituições rígidas e Constituições flexíveis, v. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Fundamentos...*, p. 289; AFONSO D’OLIVEIRA MARTINS, *La revisión constitucional...*, pp. 93 e ss.; JORGE MIRANDA, *Manual...*, II, pp. 165 e ss.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 596 e ss.

<sup>1322</sup> Cfr. o art. 236º da CRA.

- A dignidade da pessoa humana;
- A independência, integridade territorial e unidade nacional;
- A forma republicana de governo;
- A natureza unitária do Estado;
- O núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias;
- O Estado de Direito e a democracia pluralista;
- A laicidade do Estado e o princípio da separação entre o Estado e as igrejas;
- O sufrágio universal, direto, secreto e periódico para a designação dos titulares eletivos dos órgãos de soberania e das autarquias locais;
- A independência dos Tribunais;
- A separação e interdependência dos órgãos de soberania;
- A autonomia local.

A doutrina também discute, a este propósito, a existência de *limites de revisão constitucional de natureza implícita*, os quais não constam desta lista, bem como a eficácia meramente declarativa ou constitutiva destes limites<sup>1323</sup>.

V. E qual é a intensidade que estas cláusulas de limites materiais oferecem no seu intuito protetor? Estas disposições são imodificáveis ou apenas se pretende a proteção da essência dos regimes?

Evidentemente que não é legítimo pensar que, ao fim e ao cabo, a intensidade da qualificação de certa matéria como limite material de revisão constitucional se possa resumir a uma qualquer eficácia meramente política ou, sendo jurídica, de carácter geral, apenas no intuito, vago e dispersivo, de manter uma qualquer coerência global do subsistema constitucional considerado.

A reiteração, pela CRA, de que a existência de limites materiais expressos implica o “respeito” de certas matérias, bem como o facto de essas cláusulas operarem por referência a opções jurídico-positivas vertidas no texto constitucional, postulam um sentido *medianamente vinculante*<sup>1324</sup>, *refreando as opções do legislador de revisão constitucional*.

<sup>1323</sup> A favor da relevância dos limites materiais implícitos, MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional...*, pp. 84 e 85, e *Direito Constitucional I – Relatório*, p. 35; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Fundamentos...*, pp. 300 e 301; NUNO SÁ GOMES, *Manual de Direito Fiscal*, II, 2ª ed., Lisboa, 1998, p. 246.

<sup>1324</sup> Limitação jurídica do poder de revisão constitucional que espelha, da nossa perspectiva, a necessidade de as cláusulas sobre limites materiais de revisão constitucional não

Por outra parte, a medida do grau de vinculação do legislador de revisão constitucional ao sentido normativo contido nas matérias que se encontram abrangidas por limites materiais, apesar de os mesmos serem formulados para todos os domínios por uma única verbalização (“têm de respeitar”), não se afere abstratamente, nem genericamente<sup>1325</sup>:

- não pode ser *abstratamente* porque tudo depende dos termos por que a CRA, no setor específico em causa, formalizou a vontade material constituinte;
- não pode ser *genericamente* porque, mercê da diversidade regulativa das matérias, é bem possível encontrar diferentes graus – uns mais intensos, outros menos intensos – de vinculação.

**VI.** Os *limites circunstanciais*<sup>1326</sup> proíbem a revisão constitucional na vigência dos estados de guerra, sítio e emergência.

Não é difícil compreender o porquê desta limitação: colocando-se o Estado numa situação de anormalidade, com ameaças externas ou internas às instituições, não seria prudente desenvolver um procedimento de revisão constitucional, potencialmente muito permeável a essas pressões, assim se inquinando a expressão fiel e democrática da vontade dos representantes do povo.

É uma medida cautelar, visando resguardar o poder de revisão constitucional de manipulações que são sempre mais frequentes – embora não sejam inevitáveis – nestes períodos de conturbação institucional.

---

poderem ser contrariadas, aceitando-se assim a tese da eficácia vinculante dos limites materiais, ao mesmo tempo que se considera serem essas cláusulas irrevisíveis, mesmo com uma dupla revisão.

<sup>1325</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 604 e ss.

<sup>1326</sup> Cfr. o art. 237º da CRA. Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os limites circunstanciais...*, pp. 105 e ss., e *O estado de exceção...*, II, pp. 962 e ss.; JAVIER PÉREZ ROYO, *La reforma de la Constitución*, Madrid, 1987, p. 151; ANTÓNIO DAMASCENO CORREIA, *Estado de sítio...*, pp. 161 e ss.; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Fundamentos...*, p. 298; AFONSO D’OLIVEIRA MARTINS, *La revisión constitucional...*, pp. 375 e ss.





## CAPÍTULO XII

# DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

### § 44º O DIREITO CONSTITUCIONAL TRANSITÓRIO

#### 196. A pluralidade das questões do Direito Constitucional Transitório

I. Por maior que seja a relevância a atribuir a um novo texto constitucional, a sua aprovação e vigência jamais pode fazer *tabula rasa* da ordem jurídica pré-existente, que até esse momento conformava a vida coletiva.

Não é por isso de estranhar que normalmente os textos constitucionais contemplem disposições finais e transitórias no precípua propósito de permitirem transições da antiga para a nova ordem constitucional, ao mesmo tempo também estabelecendo relações entre a Ordem Constitucional e o Direito Infraconstitucional.

A CRA não foi exceção e a importância que quis atribuir ao Direito Constitucional Transitório está bem patente no facto de localizar esses preceitos num último Título, o VIII, com a epígrafe “Disposições Finais e Transitórias”.

Evidentemente que não interessa aqui tanto as soluções ditadas pelas “disposições finais” – em rigor, praticamente apenas a que define o início da vigência para o dia da publicação no *Diário da República* do texto da CRA – quanto as “disposições transitórias”, de dilucidação e relevância díspares, em função dos temas que se lhe encontram subjacentes.

**II.** A leitura dos preceitos com que aí o intérprete se depara mostra uma pluralidade assinalável de assuntos versados:

- o início da vigência da Constituição;
- o Direito ordinário anterior à Constituição;
- a continuidade da Assembleia Nacional;
- a continuidade do Presidente da República;
- o gradualismo na reforma do Poder Local;
- a nomeação diferida dos juízes conselheiros;
- a amnistia de crimes cometidos no âmbito da guerra civil.

Nem todos estes preceitos têm uma elevada dificuldade interpretativa, nem sequer se encontram todos nivelados numa mesma importância regulativa.

São essencialmente dois os que vamos estudar especificamente:

- *a adaptação dos órgãos públicos às novas regras constitucionais; e*
- *as relações da nova Constituição com o Direito Anterior, infraconstitucional ou constitucional.*

A maior complexidade deste segundo assunto justifica que seja analisado autonomamente.

## **197. A aplicação diferenciada do novo Direito Constitucional Organizatório**

**I.** Vários dos preceitos constitucionais existentes relativos aos órgãos de soberania têm em comum a preocupação por uma aplicação diferenciada de várias das novas regras constitucionais, conforme se pode observar por aquilo que está constitucionalmente estabelecido:

- *a Assembleia Nacional: “O mandato dos Deputados à Assembleia Nacional em funções à data da entrada em vigor da Constituição da República de Angola mantém-se até à tomada de posse dos Deputados eleitos nos termos da presente Constituição”<sup>1327</sup>;*

---

<sup>1327</sup> Art. 240º da CRA.

- *o Presidente da República*<sup>1328</sup>: “O Presidente da República em funções à data da entrada em vigor da Constituição da República de Angola mantém-se até à tomada de posse do Presidente da República eleito nos termos da presente Constituição”; “A partir do início de vigência da presente Constituição, o Presidente da República exerce a titularidade do poder executivo, nomeadamente o direito de prover os seus auxiliares e exercer as demais funções com base nas regras e princípios da presente Constituição”<sup>1329</sup>;
- *os Tribunais Superiores*: “A designação dos Juizes dos Tribunais superiores deve ser feita de modo a evitar a sua total renovação simultânea”<sup>1330</sup>;
- *a Administração Pública em geral*: “A organização e o funcionamento da Administração do Estado, bem como os poderes sobre a Administração Indirecta do Estado e sobre a Administração Autónoma, devem adequar-se ao disposto na presente Constituição”<sup>1331</sup>;
- *a Administração Autárquica*: “A institucionalização efectiva das autarquias locais obedece ao princípio do gradualismo”; “Os órgãos competentes do Estado determinam por lei a oportunidade da sua criação, o alargamento gradual das suas atribuições, o doseamento da tutela de mérito e a transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais”<sup>1332</sup>.

II. A racionalidade que está subjacente a estas orientações é perceptível e tem que ver com a distinção entre as normas de competência e as normas de legitimidade dos órgãos políticos de soberania:

- *no plano das competências*, não há qualquer razão para afastar a sua aplicação imediata;
- *no plano da legitimidade*, assegura-se a continuidade dos mandatos dos titulares dos órgãos políticos de soberania, apenas se aplicando as novas regras constitucionais quando surgir a altura da sua eleição.

<sup>1328</sup> Art. 241º, nºs 1 e 2, da CRA.

<sup>1329</sup> Ainda se acrescentando no nº 3 do art. 241º da CRA que “Até à realização das próximas eleições gerais ao abrigo da presente Constituição, compete ao Presidente da República nomear o Vice-Presidente da República”.

<sup>1330</sup> Art. 243º da CRA.

<sup>1331</sup> Art. 241º, nº 4, da CRA.

<sup>1332</sup> Art. 242º, nºs 1 e 2, da CRA.

**III.** Já no tocante à Administração Autárquica, o legislador constitucional cobriu-se de cautelas – porventura excessivas – porque o princípio do gradualismo, em vez de possuir uma dimensão territorial, tem uma dimensão material e institucional, possibilitando a criação inicial de “mini-autarquias”, nos seus poderes.

Ora, duvida-se que tal natureza diminuída de autarquias locais possa encaixar no respetivo conceito constitucional, que decerto não tolerará exceções deste tipo, dada o seu sentido qualitativo profundo.

## § 45º O NOVO DIREITO CONSTITUCIONAL E O DIREITO ANTERIOR

### 198. O Direito Ordinário Anterior e a nova Ordem Constitucional

I. Do ponto de vista da Teoria do Direito Constitucional, *o relacionamento possível entre as fontes infraconstitucionais anteriores e a Ordem Constitucional global nova pode desembocar nos seguintes resultados*<sup>1333</sup>:

- a eliminação, por ausência de fundamento constitucional, das fontes infraconstitucionais no caso de se mostrarem contrárias à nova Ordem Constitucional – *caducidade*;
- a manutenção das fontes infraconstitucionais antigas, mas sendo promovidas a fontes constitucionais – *constitucionalização*;
- a manutenção das fontes infraconstitucionais antigas no mesmo nível hierárquico-formal, mas sendo revitalizadas no contexto de uma nova Ordem Constitucional – *novação constitucional*.

II. A leitura da CRA permite deparar com uma norma de aplicação geral de todo o Direito anterior: “O Direito ordinário anterior à entrada em vigor da Constituição mantém-se, desde que não seja contrário à Constituição”<sup>1334</sup>.

Eis a consagração concomitante de dois dos efeitos possíveis das relações que se estabelecem entre o Direito ordinário anterior e o novo Direito Constitucional:

- *o Direito anterior que não for contrário à CRA mantém a sua vigência, operando-se um fenómeno de novação constitucional*;

---

<sup>1333</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual...*, I, pp. 700 e 701.

<sup>1334</sup> Art. 239º da CRA.

- o *Direito anterior que for contrário à CRA* não pode subsistir e deixa de vigorar, ocorrendo a sua *caducidade*.

## **199. O Direito Constitucional anterior e a nova Ordem Constitucional**

**I.** Mais fácil é perceber o relacionamento da nova Ordem Constitucional com o Direito Constitucional anterior, uma vez que se assiste a uma vocação exclusivista de regulação do fenómeno político, incompatível com soluções muito diferenciadas.

O que normalmente sucede, mesmo que isso não seja assim assumido, como vem a acontecer com a CRA, é o facto de a aprovação de uma nova Constituição implicar a *revogação global* da ordem constitucional precedente.

**II.** Só assim não será se porventura emergirem valores ou interesses particulares que pontualmente determinem a sobrevivência – constitucional ou ordinária – de certos preceitos constitucionais anteriores.

No caso da CRA, não se faz referência a qualquer dessas situações, que teoricamente poderiam representar situações de *passagem constitucional* ou mesmo de *desconstitucionalização*.

## BIBLIOGRAFIA

### AAVV

- *Problemi giuridici della Biomedicina*, Roma, 1977
- *Audições sobre Angola – o recomeço da Guerra em outubro de 1992* (org. da Comissão de Negócios Estrangeiros, Comunidades Portuguesas e Cooperação da Assembleia da República), Lisboa, 1994
- *Europäisches Datenschutzrecht und die Kirchen* (org. de GERHARD ROBBERS), Berlin, 1994
- *The East Timor Problem and the Role of Europe*, (ed. PEDRO PINTO LEITE), Lisboa, 1998
- *A descentralização em Angola*, Luanda, 2002
- *O Semi-Presidencialismo e o Controlo da Constitucionalidade na África Lusófona* (ed. de ARMANDO MARQUES GUEDES), in RNE, 11.4 especial, setembro de 2007
- *A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola* (Orgs. CONCEIÇÃO GOMES e RAUL ARAÚJO), Coimbra, 2012
- *O Direito por fora do Direito: as instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda* (orgs. MARIA PAULA MENESES e JÚLIO LOPES), Coimbra, 2012
- *As autoridades tradicionais em Luanda*, in AAVV, *O Direito por fora do Direito: as instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda* (orgs. MARIA PAULA MENESES e JÚLIO LOPES), Coimbra, 2012

### ABRANTES, JOSÉ JOÃO

- *A vinculação das entidades privadas aos direitos fundamentais*, Lisboa, 1990
- *Estudos sobre o Código do Trabalho*, Coimbra, 2004
- *Contrato de trabalho e direitos fundamentais*, Coimbra, 2005

### AKZIN, BENJAMIN

- *La désuétude en Droit Constitutionnel*, in RDPSP, 1928

### ALBUQUERQUE, MARTIM DE

- *A Doutrina Social de Igreja*, Lisboa, 1965

### ALEXANDRINO, JOSÉ MELO

- *O novo Constitucionalismo Angolano*, Lisboa, 2013

ALKATIRI, MARI

- *Timor-Leste – o caminho do desenvolvimento*, 2ª ed., Lisboa/Porto/Coimbra

ALMADA, DAVID HOPFFER

- *A questão presidencial em Cabo Verde – uma questão de regime*, Cidade da Praia, 2002

ALMEIDA, ADÃO DE

- *Sobre as autorizações legislativas no Direito Constitucional Angolano – contributos para a sua compreensão*, in *Estudos de Direito Público e Matérias Conexas*, Luanda, 2009
- *Os sistemas de partidos em Angola – entre a consolidação e a transformação*, in *Estudos de Direito Público e Matérias Conexas*, Luanda, 2009
- *Autorizações legislativas e controlo parlamentar do decreto-lei autorizado – o caso angolano*, Coimbra, 2009

ALMEIDA, CARLOS FERREIRA DE

- *Introdução ao Direito Comparado*, 2ª ed., Coimbra, 1998
- *Direito Comparado – ensino e método*, Lisboa, 2000

ALMEIDA, EUGÉNIO DA COSTA

- *Angola – potência regional em emergência*, Lisboa, 2011

ALMEIDA, FERNANDO DIAS MENEZES DE

- *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*, São Paulo, 2013

ALVES, PEDRO DELGADO

- *A cláusula aberta de direitos fundamentais e os limites materiais de revisão constitucional*, in AAVV, *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, III, Lisboa, 2006

AMARAL, DIOGO FREITAS DO

- *Conceito e natureza do recurso hierárquico*, I, Coimbra, 1981
- *Direito Administrativo*, III, Lisboa, 1989
- *Direito Administrativo*, IV, Lisboa, 1989
- *Curso de Direito Administrativo*, I, 2ª ed., Coimbra, 1994
- *História das Ideias Políticas*, I, Coimbra, 1998, e II, Lisboa, 1998
- *Administração Pública*, in DJAP, 1º sup., Lisboa, 1998
- *Da necessidade de revisão dos artigos 1º a 13º do Código Civil*, in RFDUNL, ano 1º, nº 1 de 2000
- *Manual de Introdução ao Direito*, I, Coimbra, 2004

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE

- *Validade (do ato administrativo)*, in DJAP, VII, Lisboa, 1996
- *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4ª ed., Coimbra, 2009

ANSTEE, MARGARET JOAN

- *Órfão da Guerra Fria – radiografia do colapso do processo de paz angolano 1992/1993*, Porto, 1997

ARAÚJO, ANTÓNIA FLORBELA

- *O mar territorial e a gestão dos recursos de pesca em Angola e Portugal*, Luanda, 2003



ARAÚJO, FERNANDO

- *Os sentidos de equitas em Marco Tulio Cícero*, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles*, I, Coimbra, 2002

ARAÚJO, RAUL

- *Os sistemas de governo de transição democrática nos PALOP*, Coimbra, 2000
- *A problemática do Chefe de Governo em Angola*, in RFDUAN, Luanda, nº 2 de 2002
- *Semipresidencialismo em Angola: uma tentativa falhada de modelo de governo*, in RFDUAN, Luanda, nº 7 de 2006
- *A democracia e a transição democrática*, in RFDUAN, Luanda, nº 9 de 2009
- *O Presidente da República no Sistema Político de Angola*, Luanda, 2009
- *O Semipresidencialismo em África Lusófona; experiências, (in)viabilidades, tendências*, in AAVV, *I Congresso do Direito de Língua Portuguesa* (coord. de JORGE BACELAR GOUVEIA), Coimbra, 2010
- *A evolução constitucional e as justiças de Angola*, in AAVV, *Sociedade e Estado em construção: desafios do Direito e da Democracia em Angola* (orgs. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e JOSÉ OCTÁVIO SERRA VAN DÚNEM), Coimbra, 2012
- *A função política da Assembleia Nacional em Angola*, in RFDUAN, Luanda, nº 11 de 2012
- *A protecção do Ambiente e a Constituição em Angola*, Coimbra, 2012

ARAÚJO, RAUL/FERNANDO, PAULA/GOMES, CONCEIÇÃO

- *As profissões forenses: caracterização, recrutamento e formação*, in AAVV, *A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola* (orgs. CONCEIÇÃO GOMES e RAUL ARAÚJO), Coimbra, 2012

ARAÚJO, RAUL/GOMES, CONCEIÇÃO/FATATO, MAYMONA KUMA

- *A organização judiciária em Angola*, in AAVV, *A luta pela relevância social e política: os tribunais judiciais em Angola* (orgs. CONCEIÇÃO GOMES e RAUL ARAÚJO), Coimbra, 2012

ARAÚJO, RAUL/NUNES, ELISA RANGEL

- *Constituição da República de Angola Anotada*, t. I, Luanda, 2014

ARISTÓTELES

- *Política*, Lisboa, 1998
- *Constituição dos Atenienses*, Lisboa, 2003

ARNDT, HANS-WOLFGANG/RUDOLF, WALTER

- *Öffentliches Recht*, 10ª ed., München, 1984

ASCENSÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA

- *O Direito – Introdução e Teoria Geral*, 13ª ed., Coimbra, 2005

AVELINO, HERMENEGILDO

- *Os desafios da Segurança Nacional em Angola*, in RInIS, nº 2, Outubro de 2011

AZZARITI, GAETANO

- *L'invalidità della legge per motivi di forma e di sostanza*, in RTDP, 1951

BACHOF, OTTO

- *Normas constitucionais inconstitucionais?*, Coimbra, 1977

– *Jueces y Constitución*, Madrid, 1987

BARACHO, JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA

– *Teoria geral da revisão constitucional e teoria da Constituição originária*, in RFDUFMG (número especial comemorativo do centenário), Belo Horizonte, 1994

BARILE, PAOLO/SIERVO, UGO DE

– *Revisione della Costituzione*, in NDI, XV, Torino, 1968

BARRET-KRIEGEL, BLANDINE

– *Les droits de l'homme et le droit naturel*, Paris, 1989

BARROSO, LUÍS

– *Salazar, Caetano e o “Reduto Branco” – a Manobra Político-Diplomática de Portugal na África Austral (1951-1974)*, Lisboa, 2012

BARROSO, LUÍS ROBERTO

– *Influência da reconstitucionalização de Portugal sobre a experiência constitucional brasileira*, in AAVV, *30 Anos da Constituição Portuguesa* (org. de JORGE BACELAR GOUVEIA et alii), Lisboa, 2006

– *Vinte Anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegámos*, in RDdE, Ano 3, nº 10, abril/junho de 2008

– *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*, São Paulo, 2009

BARTOLE, SERGIO

– *Costituzione (Dottrine generali e Diritto Costituzionale)*, in DDP, IV, Torino, 1989

BARTOLOMEI, FRANCO

– *La dignità umana como concetto e valores costituzionale – saggio*, Torino, 1987

BASTID, PAUL

– *L'idée de Constitution*, Paris, 1985

BASTOS, CELSO RIBEIRO

– *Curso de Direito Constitucional*, 22ª ed., São Paulo, 2001

BECCARÍA, CESARE

– *Dos delitos e das penas*, Rio de Janeiro, 2004

BECK, ULRICH

– *La sociedad del riesgo mundial – em busca de la seguridad perdida*, Barcelona, 2008

BELEZA, TERESA PIZARRO

– *Mulheres, Direito, crime ou a perplexidade de Cassandra*, Lisboa, 1990

BIELSA, RAFAEL

– *El estado de necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo*, Buenos Aires, 1957

BIN, ROBERTO

– *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, 1988

BIRMINGHAM, DAVID

– *Angola*, in DHP, VII, Porto, 1999

BLECKMANN, ALBERT

– *Staatsrecht II – Die Grundrechte*, 3ª ed., Köln/ Berlin/Bonn/München, 1989

– *Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht*, Köln/Berlin/Bonn/ München, 1993

BON, PIERRE

- *La justice constitutionnelle au Portugal – présentation générale*, in AAVV, JCP, Paris, 1989

BONAVIDES, PAULO

- *Constitucionalismo Luso-Brasileiro: influxos recíprocos*, in AAVV, PC, I, Coimbra, 1996
- *Curso de Direito Constitucional*, 8ª ed., São Paulo, 1999

BONIFÁCIO, ISRAEL

- *O estado do Estado – o Poder Político em Angola*, Luanda, 2011

BOHNENBERGER, ALAN

- *O silêncio legislativo na Constituição da República Portuguesa, na Constituição da República Federativa do Brasil e na Constituição Europeia*, Coimbra, 2004

BRITO, WLADIMIR

- *Direito Internacional Público*, Braga, 2003
- *O presidencialismo como sistema de governo adequado para Angola*, in DeC, ano V, nº 18, Setembro-Dezembro de 2003

BRUNDSCHWIG, HENRI

- *A partilha da África*, Lisboa, 1972

BRYCE, JAMES

- *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, 1988

BURDEAU, GEORGES

- *A Democracia*, 3ª ed., Mem Martins, 1975
- *O Liberalismo*, Póvoa do Varzim, 1979
- *O Estado*, Póvoa do Varzim, s. d.
- *Manuel de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 20ª ed., Paris, 1984

CABRAL, RITA AMARAL

- *Eficácia externa da obrigação e o nº 2 do art. 406º do Código Civil*, Braga, s. d.

CABRITA, ANA RITA

- v. GOUVEIA, JORGE BACELAR

CACHIMBOMBO, HERMENEGILDO

- *Manual dos Recursos no Direito Processual Civil Angolano*, Luanda, 2012

CAETANO, MARCELLO

- *Tratado Elementar de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 1943
- *A opinião pública no Estado moderno*, Lisboa, 1965
- *Portugal e a internacionalização dos problemas africanos*, 4ª ed., Lisboa, 1971
- *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 1977
- *Direito Constitucional – Direito Comparado, Teoria Geral do Estado e da Constituição, As Constituições do Brasil*, I, 2ª ed., Rio de Janeiro, 1987
- *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, I, 6ª ed., Coimbra, 1989
- *História do Direito Português*, 4ª ed., Lisboa/São Paulo, 2000

CAMPOS, PALOMA BIGLINO

- *La publicación de la ley*, Madrid, 1993

CAMUS, GENEVIÈVE

- *L'état de nécessité en Démocratie*, Paris, 1965

CANARIS, CLAUS-WILHELM

- *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*, Lisboa, 1989
- *Direitos Fundamentais e Direito Privado*, Coimbra, 2009

CANAS, VITALINO

- *Os processos de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade*, Coimbra, 1986
- *Introdução às decisões de provimento do Tribunal Constitucional*, 2ª ed., Lisboa, 1994
- *Proporcionalidade (princípio da)*, in DJAP, VI, Lisboa, 1994
- *Relação jurídico-pública*, in DJAP, VII, Lisboa, 1996
- *O sistema de governo moçambicano na Constituição de 1990*, in RLAD, I, Lisboa, 1997

CANFORA, LUCIANO

- *A Democracia – História de uma Ideologia*, Lisboa, 2007

CANOTILHO, J. J. GOMES

- *A lei do orçamento na Teoria da Lei*, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro*, II, Coimbra, 1979
- *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador – contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, Coimbra, 1982
- *Tópicos de um curso de mestrado sobre direitos fundamentais, procedimento, processo e organização*, Coimbra, 1990
- *Direito Constitucional*, 6ª ed., Coimbra, 1993
- *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, 2003

CANOTILHO, J. J. GOMES/ MOREIRA, VITAL

- *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991

CAPITANT, RENÉ

- *La coutume constitutionnelle*, in RDPSP, 1979

CARDOSO, JOSÉ LUCAS

- *A Posição Institucional do Provedor de Justiça*, Coimbra, 2012

CARETTI, PAOLO

- *Responsabilità Politica*, in EG, vol. XXVII, Roma, 1991

CARVALHO, ALBERTO MARTINS DE

- *Angola*, in DHP, I, Porto, 1992

CARVALHO, MANUEL PROENÇA DE

- *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais*, 2ª ed., Lisboa, 2008

CAUPERS, JOÃO

- *Administração Periférica do Estado*, in DJAP, 1ª sup., Lisboa, 1998
- *Introdução ao Direito Administrativo*, 7ª ed., Lisboa, 2003

CAVUQUILA, CARLOS ALBERTO

- *Afectação dos recursos financeiros às Administrações Comuns enquanto unidades dependentes e o regime financeiro local: uma breve análise do Decreto Presiden-*

- cial nº 30, in AAVV, *Seminário Internacional sobre Descentralização*, Luanda, 2012
- CEITAS, FELISBELA
- *A Política do Governo sobre a descentralização em Angola*, in *Seminário Internacional sobre Descentralização*, Luanda, 2012
- CHENG, BIN
- *Studies in International Space Law*, Oxford, 2004
- CHEVALLIER, JEAN-JACQUES
- *La coutume et le Droit Constitutionnel Français*, in RDPSP, 1970
  - *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*, Brasília, 1982
- CHORÃO, MÁRIO BIGOTTE
- *Justiça*, in Pol., III, Lisboa, 1985
  - *Introdução ao Direito*, I, Coimbra, 1989
- CICCONETTI, STEFANO MARIA
- *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972
- CLARO, JOÃO MARTINS
- *O princípio da igualdade*, in AAVV, NDAC, Lisboa, 1986
- COLLAÇO, ISABEL DE MAGALHÃES
- *Direito Internacional Privado*, II, Lisboa, 1958-1959
- COLLAÇO, JOÃO MARIA TELLO DE MAGALHÃES
- *Ensaio sobre a inconstitucionalidade das leis no Direito Português*, Coimbra, 1915
- CONDE, ENRIQUE ÁLVAREZ
- *Curso de Derecho Constitucional*, I, 3ª ed., Madrid, 1999
- CONTINI, GIUSEPPE
- *La revisione della Costituzione*, Milano, 1962
  - *Le revisione costituzionale*, in ED, XL, Milano, 1989
- COQUERY-VIDROVITCH, CATHERINE
- *Petite Histoire de l'Afrique*, Paris, 2011
- CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES
- *Costume*, in Pol., I, Lisboa, 1983
  - *Manual de Direito do Trabalho*, Coimbra, 1991
- CORRÊA, OSCAR DIAS
- *Breves observações sobre a influência da Constituição Portuguesa na Constituição Brasileira de 1988*, in AAVV, PC, I, Coimbra, 1996
- CORREIA, ADÉRITO
- *A fiscalização da constitucionalidade no Constitucionismo vigente em Angola e no anteprojeto de Constituição*, in AAVV, *Estudos em Comemoração do Vigésimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade Agostinho Neto*, Luanda, 2004
- CORREIA, ADÉRITO/SOUSA, BORNITO DE
- *Angola – História Constitucional*, Coimbra, 1996
- CORREIA, ANTÓNIO DAMASCENO
- *Estado de sítio e estado de emergência em Democracia*, Lisboa, 1989

CORREIA, JOSÉ DE MATOS/PINTO, RICARDO LEITE

- *A responsabilidade política*, in AAVV, *Estudos Jurídicos em Homenagem ao Prof. Doutor António Motta Veiga*, Coimbra, 2007

CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO

- *Noções de Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1982

CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO/GOUVEIA, JORGE BACELAR

- *Princípios constitucionais do acesso à justiça, da legalidade processual e do contraditório; junção de pareceres em processo civil; interpretação conforme à Constituição do artigo 525º do Código de Processo Civil – anotação ao Acórdão nº 934/96 do Tribunal Constitucional*, in ROA, ano 57, I, janeiro de 1997

COSTA, JOSÉ MANUEL CARDOSO DA

- *A tutela constitucional dos direitos fundamentais*, Lisboa, 1980
- *O princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição e na jurisprudência do Tribunal Constitucional*, in AAVV, *Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*, São Paulo, 1999

COSTA, MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA

- *História do Direito Português*, Coimbra, 1989

COSTA, PAULO NOGUEIRA DA

- v. MACHADO, JÓNATAS

COUTINHO, FRANCISCO PEREIRA

- *O referendo político nacional em Portugal*, in AAVV, *Estudos de Direito Público* (coord. de JOÃO CAUPERS e JORGE BACELAR GOUVEIA), Lisboa, 2005

COUTINHO, FRANCISCO PEREIRA/GUEDES, ARMANDO MARQUES

- *Sobre o Sistema de Governo em Angola – do Centralismo “Soviético” ao “Semi-Presidencialismo” Transicional até à adoção de um sistema de governo sui generis*, in RNE, 11.4 especial, setembro de 2007

CRUZ, GUILHERME BRAGA DA

- *O Direito subsidiário na História do Direito Português*, Coimbra, 1975

CRUZ, RUI

- *Direitos fundamentais e garantias dos contribuintes face à Lei Constitucional Angolana*, in RFDUAN, Luanda, nº 1 de 2001

CUNHA, JOAQUIM DA SILVA

- *O sistema português de política indígena no Direito Positivo*, Lisboa, 1953
- *Administração e Direito Colonial*, III, Lisboa, 1957
- *Administração e Direito Colonial*, IV, Lisboa, 1958

CUNHA, PAULO FERREIRA DA

- *Constituição, Direito e Utopia*, Coimbra, 1996
- *Teoria da Constituição II: Direitos humanos e direitos fundamentais*, Lisboa/São Paulo, 2000

DAHL, ROBERT A.

- *Democracia*, Lisboa, 2000

DAILLIER, PATRICK

- v. DINH, NGUYEN QUOC

DALLARI, DALMO DE ABREU

- *O aparato jurídico da democracia*, in DeC, ano VI, nº 19, janeiro a abril de 2004

D'ALMEIDA, LUÍS DUARTE

- *O “concurso de normas” em Direito Penal*, Coimbra, 2004

DAMIÃO, JOÃO

- *Conheça a Constituição da República de Angola – contributos para a sua compreensão*, Luanda, 2010

DAVID, RENÉ/JAUFFRET-SPINOSI, CAMILLE

- *Les grands systèmes de Droit Contemporains*, 11ª ed., Paris, 2002

DIETZE, GOTTFRIED

- *Über Formulierung der Menschenrechte*, Berlin, 1956

DIMOULIS, DIMITRI/MARTINS, LEONARDO

- *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*, 2ª ed., São Paulo, 2010

DINH, NGUYEN QUOC/DAILLIER, PATRICK/PELLET, ALAIN

- *Droit International Public*, 7ª ed., Paris, 2002

DINIZ, MARIA HELENA

- *Conflito de normas*, 8ª ed., São Paulo, 2008

DONO, JOÃO SOARES SILVA

- *Introdução ao Direito Angolano*, Lobito, 2013

D'ORS, ALVARO

- *Derecho y sentido común – siete lecciones de Derecho Natural como limite del derecho positivo*, Madrid, 1995

DUARTE, MARIA LUÍSA

- *O referendo e a representação política*, in RJ, nºs. 9 e 10, junho de 1987
- *O direito de petição – cidadania, participação e decisão*, Coimbra, 2008

DUARTE, TIAGO

- *A Lei por detrás do Orçamento – a Questão Constitucional da Lei do Orçamento*, Lisboa, 2004

DUVERGER, MAURICE

- *Los partidos políticos*, Cidade do México, 1994

DWORKIN, RONALD

- *La Democracia Posible – principios para un nuevo debate político*, Barcelona, 2007

ENDERS, ARMELLE

- *História da África Lusófona*, Mem Martins, 1997

ESPOSITO, CARLO

- *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e “altri” leggi costituzionale*, in AAVV, *Raccolta di Scritti in onore di Arturo Carlos Jemolo*, III, Milano, 1962
- *La validità delle leggi*, Milano, 1964

FABRIZ, DAURY CÉSAR

- *Bioética e direitos fundamentais*, Belo Horizonte, 2003

FATATO, MAYMONA KUMA

- v. ARAÚJO, RAUL

FAVOREU, LOUIS

- *L'enseignement de Droit Constitutionnel en France*, in AAVV, *L'enseignement du Droit Constitutionnel* (ed. de JEAN-FRANÇOIS FLAUSS), Bruxelles, 2000

FEIJÓ, CARLOS

- *Notas introdutórias à leitura e compreensão da Carta Orgânica de Angola de 1917*, in ROAA, Luanda, nº 2 de 1999
- *O sistema dos actos legislativos e o processo legislativo parlamentar na República de Angola*, in *Problemas Actuais de Direito Público Angolano – contributos para a sua compreensão*, Cascais, 2001
- *O Poder Local na Lei Constitucional Angolana*, in *Problemas Actuais de Direito Público Angolano – contributos para a sua compreensão*, Cascais, 2001
- *O papel do Estado na construção da Nação angolana – unidade, cidadania e tolerância*, in *Problemas Actuais de Direito Público Angolano – contributos para a sua compreensão*, Cascais, 2001
- *O Poder Local em Angola*, in *Problemas Actuais de Direito Público Angolano – contributos para a sua compreensão*, Cascais, 2001
- *O Tribunal Penal Internacional e a Lei Constitucional de Angola*, in *Problemas Actuais de Direito Público Angolano*, Cascais, 2001
- *O Semipresidencialismo em África e, em especial, nos PALOP*, in RFDUAN, Luanda, nº 2 de 2002
- *A Produção de Informações de Segurança no Estado de Direito Democrático – o caso angolano*, Cascais, 2003
- *O novo Direito do Ordenamento do Território, Urbanismo e Fundiário Angolano*, in ROAA, Luanda, nº 3 de 2005
- *O novo Direito da Economia de Angola – trabalhos preparatórios e legislação básica*, Coimbra, 2005
- *O Semi-Presidencialismo em Angola – dos casos à teorização da Law in the books e da Law in action*, in RNE, 11.4 especial, setembro de 2007
- *A Propriedade Pública da Terra e a Actividade Económica Privada em Angola: entre a lei e a realidade*, in AAVV, *I Congresso do Direito de Língua Portuguesa* (coord. de JORGE BACELAR GOUVEIA), Coimbra, 2010
- *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*, Coimbra, 2012
- *A Autonomia Local e a Organização do Poder Territorial em Angola*, Luanda, 2012

FEIJÓ, CARLOS/POULSON, LAZARINO

- *A Justiça Administrativa angolana*, Luanda, 2008

FEITEIRA, ALICE

- *Segurança e Defesa: um domínio único?*, in SD, nº 1, 2006

FERNÁNDEZ, ITZÍAR GÓMEZ

- *Conflicto y cooperación entre la Constitución Española y el Derecho Internacional*, Valência, 2004

FERNANDO, PAULA

- v. ARAÚJO, RAUL



FERRAZ, MARIA EDUARDA

- *O Provedor de Justiça na defesa da Constituição*, Lisboa, 2008

FERREIRA, HELENA

- *Direito Económico*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014

FERREIRA, MANUEL CAVALEIRO DE

- *Lições de Direito Penal*, I, Lisboa, 1992

FILHO, MANOEL GONÇALVES FERREIRA

- *A Constituição Brasileira de 1988 – aspetos gerais*, in ROA, ano 49, 1989
- *Sobre a Constituição de 1988*, in RFDUL, XXXI, 1990
- *Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro*, in AAVV, PC, I, Coimbra, 1996
- *O poder constituinte*, 3ª ed., São Paulo, 1999
- *Curso de Direito Constitucional*, 28ª ed., São Paulo, 2002

FIORAVANTI, MAURIZIO

- *Constitución – de la Antigüedad a nuestros días*, Madrid, 2007

FONSECA, GUILHERME DA

- *Fiscalização concreta da constitucionalidade e da legalidade*, in SI, XXXIII, nºs 191-192, setembro-dezembro de 1984

FONSECA, JORGE CARLOS DE ALMEIDA

- *O sistema de governo na Constituição Cabo-Verdiana*, Lisboa, 1990

FORSTHOFF, ERNST

- *Stato di Diritto in trasformazione*, Milano, 1973

FREITAS, PEDRO CARIDADE DE

- *Um testemunho na transição para o século XIX: Ricardo Raimundo Nogueira*, Coimbra, 2005

FREITAS, RAQUEL BARRADAS DE

- *Lei-medida ou a delimitação do conceito de lei – breve estudo sobre a configuração do problema da lei no ordenamento jurídico português*, in AAVV, *Estudos de Direito Público* (coord. de JOÃO CAUPERS e JORGE BACELAR GOUVEIA), Lisboa, 2005

FUNK, BERND-CHRISTIAN

- *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, 8ª ed., Graz, 1995

GALEOTTI, SERGIO

- *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1985

GAMA, JOÃO TABORDA DA

- v. SANCHES, J. L. SALDANHA

GILISSEN, JOHN

- *Introdução histórica ao Direito*, Lisboa, 1988

GIZENGA, ANTÓNIO

- *A pertinência dos Órgãos de Inteligência e de Segurança do Estado*, Luanda, 2013

GOMES, CONCEIÇÃO

- v. ARAÚJO, RAUL

GOMES, NUNO SÁ

- *Manual de Direito Fiscal*, II, 2ª ed., Lisboa, 1998

GONÇALVES, ANTÓNIO CUSTÓDIO

- *Tradição e Modernidade na (Re)Construção de Angola*, Porto, 2003

GONÇALVES, MANUEL

- *Advocacia, sociedade e democracia – Ordem dos Advogados: natureza e função social*, in ROAA, Luanda, Ano I, nº 1 de 1998

GORJÃO-HENRIQUES, MIGUEL

- *Direito Comunitário*, 3ª ed., Coimbra, 2005

GOURNAY, BERNARD

- *Introdução à Ciência Administrativa*, Lisboa, 1978

GOUVEIA, JORGE BACELAR

- *Os limites circunstanciais da revisão constitucional*, in RJ, Lisboa, 1989, nºs 11 e 12
- *Inconstitucionalidade por omissão – consultas diretas aos cidadãos a nível local – anotação ao Acórdão nº 36/90 do Tribunal Constitucional*, in OD, 112º ano, Lisboa, 1990, II
- *Os direitos fundamentais à proteção dos dados pessoais informatizados*, in ROA, ano 51, III, Lisboa, dezembro de 1991
- *Organizações internacionais – textos fundamentais*, 1ª ed., Lisboa, 1991
- *O valor positivo do ato inconstitucional*, Lisboa, 1992
- *A proteção de dados informatizados e o fenómeno religioso em Portugal*, in RFDUL, vol. XXXIV, Lisboa, 1993
- *Timor Leste – textos jurídicos fundamentais*, 2ª ed., Lisboa, 1993
- *Objeção de consciência (direito fundamental à)*, in DJAP, VI, Lisboa, 1994
- *Os direitos fundamentais atípicos*, Lisboa, 1995
- *O princípio democrático no novo Direito Constitucional Moçambicano*, in RFDUL, XXXVI, nº 2 de 1995
- *A irretroatividade da norma fiscal na Constituição Portuguesa*, in CTF, nº 387, Lisboa, julho-setembro de 1997
- *A Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Constituição Portuguesa*, in AAVV, *Ab Uno ad Omnes – 75 Anos da Coimbra Editora*, Coimbra, 1998
- *O estado de exceção no Direito Constitucional – entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição*, vols. I e II, Coimbra, 1998
- *Sistemas eleitorais e método de Hondt*, in DJAP, 1º sup., Lisboa, 1998
- *O regime profissional do pessoal paramédico constante do Decreto-Lei nº 320/99 e a Constituição Portuguesa*, in OD, ano 132º (2000), III-IV
- *Direito da Igualdade Social – fontes normativas*, Lisboa, 2000
- *Direito da Igualdade Social – guia de estudo*, Lisboa, 2000
- *A aplicação do Acordo ADPIC na Ordem Jurídica Portuguesa – o caso especial da duração de patentes*, in AAVV, *I Fórum Ibero-Americano sobre Innovación, Propiedad Industrial e Intelectual y Desarrollo – Atas*, Madrid, 2000
- *Sistemas eleitorais e método de Hondt*, in DJAP, 1º sup., Lisboa, 2000
- *Regulação e limites dos direitos fundamentais*, in DJAP, 2º sup., Lisboa, 2001

- 
- *Os direitos de participação dos representantes dos trabalhadores na elaboração da legislação laboral*, in AAVV, *Estudos do Instituto de Direito do Trabalho*, vol. I, Coimbra, 2001
  - *O Decreto-Lei nº 40/2001 e a Constituição Portuguesa*, in *Novos Estudos de Direito Público*, vol. II, Lisboa, 2002
  - *A utilização ilegal do domínio público hídrico pelos particulares: o caso das construções clandestinas na Lagoa de Santo André*, in *Novos Estudos de Direito Público*, II, Lisboa, 2002
  - *As associações públicas profissionais no Direito Português*, in *Novos Estudos de Direito Público*, II, Lisboa, 2002
  - *A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo*, in AAVV, *Direitos Humanos* (coord. de PAULO FERREIRA DA CUNHA), Coimbra, 2003
  - *Segredo de Estado e Lei Constitucional em Angola – parecer de Direito*, in CARLOS FEIJÓ, *A Produção de Informações de Segurança no Estado de Direito Democrático – o caso angolano*, Cascais, 2003
  - *O Código do Trabalho e a Constituição Portuguesa*, Lisboa, 2003
  - *Ensinar Direito Constitucional*, Coimbra, 2003
  - *Os sistemas político-constitucionais dos Estados Africanos de Língua Portuguesa*, in *Estudos de Direito Público de Língua Portuguesa*, Coimbra, 2004 (= *Les systèmes politico-constitutionnels des États africains de langue portugaise*, in RFDC, nº 73, 2008)
  - *A primeira Constituição de Timor-Leste*, in *Estudos de Direito Público de Língua Portuguesa*, Coimbra, 2004
  - *Arrendamento Urbano, Constituição e Justiça – Perspetivas de Direito Constitucional e de Direito Processual*, Lisboa, 2004
  - *A autonomia creditícia das autarquias locais: critérios, procedimentos e limites*, in LD, Lisboa, nº 2 de 2004
  - *O referendo sobre os poderes presidenciais e a Constituição de São Tomé e Príncipe*, in DeC, ano VII, nº 23, Praia, 2005, pp. 95 e ss.
  - *Sistemas constitucionais africanos de língua portuguesa: a caminho de um paradigma?*, in AAVV, *30 Anos da Constituição Portuguesa* (org. de JORGE BACELAR GOUVEIA *et alii*), Lisboa, 2006
  - *Religião e Estado de Direito – uma visão panorâmica*, in AAVV, *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, I, Lisboa, 2006
  - *Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização*, in AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (org. de JORGE BACELAR GOUVEIA e RUI PEREIRA), Coimbra, 2007
  - *Direito Internacional Penal – uma Perspetiva Dogmático-Crítica*, Coimbra, 2008
  - *A dissolução da Assembleia da República – uma nova perspetiva da Dogmática do Direito Constitucional*, Coimbra, 2007
  - *Manual de Direito Internacional Público*, 3ª ed., Coimbra, 2008

- *Rule of Law in Constitutional State: main features and the experience of Portugal*, in AAVV, *Proceedings of International Academic Conference Commemorating the 61st Anniversary of the Korean Constitution*, Seoul, 2009, pp. 391 e ss.
- *Vida humana pré-natal, aborto e Constituição*, Lisboa, 2009
- *A suspensão de funções dos membros do Governo criminalmente acusados na Constituição da República Democrática de Timor-Leste*, in ReDiP, nº 4, julho-dezembro de 2010
- *Manual de Direito Constitucional*, vols. I e II, 4ª ed., Coimbra, 2011
- *Macau no Direito Constitucional de Língua Portuguesa*, in ROA, ano 71, IV, outubro-dezembro de 2011
- *O Estado Constitucional Contemporâneo e o Princípio do Estado de Direito*, in RFDUNL, ano XI, nºs 20/21, 2011
- *I Curso de Doutoramento em Direito em Angola*, in RFDUNL, ano XI, nºs 20/21, 2011
- *A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas Portuguesas*, Lisboa, 2012
- *As Constituições dos Estados de Língua Portuguesa*, 3ª ed., Coimbra, 2012
- *Direito Constitucional de Timor-Leste*, Lisboa/Díli, 2012
- *Direito Constitucional de Língua Portuguesa – caminhos de um Constitucionalismo singular*, Coimbra, 2012
- *Direito Constitucional de Macau*, Lisboa/Macau, 2012
- *A formação e o papel do jurista numa Globalização sustentável: o contributo do Direito Constitucional*, in ReDiLP, ano I, nº 2 de 2013
- *A Segurança Nacional na Constituição de Timor-Leste de 2002*, in RDeS, Ano I, nº 2, julho-dezembro de 2013
- v. CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO
- v. MIRANDA, JORGE
- v. QUADROS, FAUSTO DE
- GOUVEIA, JORGE BACELAR/CABRITA, ANA RITA
- *Partidos políticos*, in DJAP, 1º sup., Lisboa, 1998
- GUADAGNI, MARCUS
- *Introdução ao Direito Moçambicano – 9 Direito Constitucional*, Maputo, 1990
- GUEDES, ARMANDO MARQUES
- *O estudo dos Sistemas Jurídicos Africanos – Estado, Sociedade, Direito e Poder*, Coimbra, 2004
- *Sociedade Civil e Estado em Angola – o Estado e a Sociedade Civil sobreviverão um ou outro?*, Coimbra, 2005
- *Os Processos de Constitucionalização dos Estados Africanos Lusófonos entre Factos e Normas*, in RNE, nº 11.4 especial, setembro de 2007
- *O Semipresidencialismo e os processos de presidencialização em Estados Lusófonos*, in AAVV, *I Congresso do Direito de Língua Portuguesa* (coord. de JORGE BACELAR GOUVEIA), Coimbra, 2010
- v. COUTINHO, FRANCISCO PEREIRA

GUEDES, ARMANDO M. MARQUES

- *O processo burocrático*, Lisboa, 1969
- *A Unidade Política Nacional e a Autonomia das Províncias Ultramarinas*, in AAVV, *Estudos de Direito Público em honra do Professor Marcello Caetano*, Lisboa, 1973
- *Ideologias e sistemas políticos*, Lisboa, 1984

GUSMÃO, PAULO DOURADO DE

- *Introdução ao Estudo do Direito*, 14<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, 1990

HÄBERLE, PETER

- *Das Menschenbild in Verfassungsstaat*, Berlin, 1988
- *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*, San Miguel, 1997

HABERMAS, JÜRGEN

- *L'espace public*, Paris, 1993

HESPAÑA, ANTÓNIO MANUEL

- *Guiando a mão invisível – direitos, Estado e lei no Liberalismo monárquico português*, Coimbra, 2004

HESSE, KONRAD

- *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 17<sup>a</sup> ed., Heidelberg, 1990

HILÁRIO, CARLOS ESTEVES

- v. MACHADO, JÓNATAS

HILÁRIO, CARLOS ESTEVES/WEBBA, MIHAELA NETO

- *A Constituição da República de Angola: direitos fundamentais, a sua promoção e proteção – avanços e retrocessos*, Luanda, 2011

HOMEM, ANTÓNIO PEDRO BARBAS

- *Sobre as fontes do Direito Angolano*, in AAVV, *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*, I, Coimbra, 2008

HORTA, RAUL MACHADO

- *Estrutura, natureza e expansividade das normas constitucionais*, in OD, ano 124<sup>o</sup>, I-II, Janeiro-Junho de 1992

IRTI, NATALINO

- *L'età della decodificazione*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, 1989

JAKOBS, GÜNTHER

- *Derecho Penal del enemigo*, 2<sup>a</sup> ed., Madrid, 2006

JAUFFRET-SPINOSI, CAMILLE

- v. DAVID, RENÉ

JELLINEK, GEORG

- *L'État Moderne et son Droit*, II, Paris, 1913
- *Teoría General del Estado*, Granada, 2000

JÚNIOR, JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL

- *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei – teoria e prática*, 2<sup>a</sup> ed., São Paulo, 2012

JÚNIOR, LUÍS CARLOS MARTINS ALVES

- *O sistema constitucional dos países lusófonos*, in RFDUFMG, Belo Horizonte, n<sup>o</sup> 59, julho/dezembro de 2011

JUSTO, SANTOS A.

- *Introdução ao Estudo do Direito*, Coimbra, 2001

KAUFMANN, ARTHUR

- *Filosofia do Direito*, Lisboa, 2004

KELSEN, HANS

- *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, in RDPSP, 1928
- *Teoria Pura do Direito*, 6ª ed., Coimbra, 1984
- *L'Illecito dello Stato*, Roma, 1988
- *Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, 1995
- *Teoria Geral do Direito e do Estado*, 3ª ed., São Paulo, 2000
- *Jurisdição Constitucional*, São Paulo, 2003
- *O Estado como integração*, São Paulo, 2003

KOJA, FRIEDRICH

- *Allgemeine Staatslehre*, Wien, 1993

KOSI, HERMENEGILDO

- *Direito Fiscal*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014

KOSTA, EMÍLIO KAFFT

- *O constitucionalismo guineense e os limites materiais de revisão*, Lisboa, 1997

KÖTZ, HEIN

- v. ZWEIGERT, KONRAD

KWONONOKA, AMÉRICO

- *Autoridade tradicional e as questões da etnicidade em Angola*, in AAVV, *Sociedade e Estado em construção: desafios do Direito e da Democracia em Angola* (orgs. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e JOSÉ OCTÁVIO SERRA VAN DÚNEM), Coimbra, 2012

LAFFERIÈRIE, JULLIEN

- *La coutume constitutionnelle – son role et sa valeur en France*, in RDPSP, 1944

LANGHANS, F. P. DE ALMEIDA

- *Estudos de Direito*, Coimbra, 1957

LARENZ, KARL

- *Metodologia da Ciência do Direito*, 3ª ed., Lisboa, 1997

LATORRE, ANGEL

- *Introdução ao Direito*, Coimbra, 1978

LAVAGNA, CARLO

- *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 6ª ed., Torino, 1986

LEÃO, DELFIM FERREIRA

- *Introdução*, in ARISTÓTELES, *Constituição dos Atenienses*, Lisboa, 2003

LEITÃO, LUÍS MENEZES

- *Direito do Trabalho de Angola*, 3ª ed., Coimbra, 2014

LEVY, DENIS

- *De l'idée de coutume constitutionnelle a l'esquisse d'une théorie des sources du Droit Constitutionnel et de leur sanction*, in AAVV, *Recueil d'Études en hommage a Charles Eisenmann*, Paris, 1977

- LIMA, ARISTIDES R.  
– *Estatuto Jurídico-Constitucional do Chefe de Estado – um estudo de Direito Comparado*, Cidade da Praia, 2004
- LOCKE, JOHN  
– *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, 1990
- LOEWENSTEIN, KARL  
– *Teoría de la Constitución*, 4<sup>a</sup> ed., Barcelona, 1986
- LOMBA, PEDRO  
– *Teoria da Responsabilidade Política*, Coimbra, 2008
- LOSANO, MARIO G.  
– *Os grandes sistemas jurídicos*, Lisboa, 1978
- LOUREIRO, JOÃO CARLOS SIMÕES GONÇALVES  
– *O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares*, Coimbra, 1995
- LUÑO, ANTONIO E. PÉREZ  
– *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 2<sup>a</sup> ed., Madrid, 1986
- MACHADO, JOÃO BATISTA  
– *Participação e descentralização*, 2<sup>a</sup> ed., Coimbra, 1982  
– *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, 1983
- MACHADO, JÓNATAS/COSTA, PAULO NOGUEIRA DA/HILÁRIO, CARLOS ESTEVES  
– *Direito Constitucional Angolano*, 2<sup>a</sup> ed., Coimbra, 2013
- MACHETE, RUI CHANCERELLE DE  
– *Os direitos do homem no Mundo*, Lisboa, 1978
- MAISTRE, JEAN-CLAUDE  
– *A propôs des coutumes et des pratiques constitutionnelles: l'utilité des Constitutions*, in RDPSP, 1973
- MANGUEIRA, JOAQUIM BELO  
– *O Direito Internacional e a endoculturação de valores*, Setúbal, 2003
- MAQUIAVEL, NICOLAU  
– *O Príncipe*, Lisboa, 1990  
– *Discourses on Livy*, Chicago/London, 1996
- MARCOS, RUI  
– *A legislação pombalina – alguns aspetos fundamentais*, Coimbra, 1990
- MARQUES, ALEXANDRA  
– *Segredos da descolonização de Angola*, Lisboa, 2013
- MARQUES, JOSÉ DIAS  
– *Introdução ao Estudo do Direito*, 4<sup>a</sup> ed., Lisboa, 1972  
– *Introdução ao Estudo do Direito*, 5<sup>a</sup> ed., Lisboa, 1986
- MARTÍNES, MIGUEL ANGEL ALEGRE  
– *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamento constitucional español*, León, 1996
- MARTINS, AFONSO D'OLIVEIRA  
– *La revisión constitucional y el ordenamiento portugués*, Lisboa/Madrid, 1995

MARTINS, LEONARDO

- v. DIMOULIS, DIMITRI

MARTOS, JOSÉ A. MONTILLA

- *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Madrid, 2002

MASSUANGANHE, ISRAEL JACOB

- *Diagnóstico da macroestrutura da Administração Autárquica em Angola: opções político-normativas e linhas estratégicas para a institucionalização das Autarquias Locais*, in AAVV, *Seminário Internacional sobre Descentralização*, Luanda, 2012

MATOS, ANDRÉ SALGADO

- v. SOUSA, MARCELO REBELO DE

MAUNZ, THEODOR/ZIPPELIUS, REINHOLD

- *Deutsches Staatsrecht*, 29ª ed., München, 1994

MAYER, HEINZ

- v. WALTER, ROBERT

MBANDANGO, PEDRO FILIPE

- *Convicções religiosas: relevância na relação jurídico-laboral*, in RFDUAN, Luanda, nº 13 de 2013

MEDEIROS, RUI

- *Valores jurídicos negativos da lei inconstitucional*, in OD, 1989, III

MEDINA, MARIA DO CARMO

- *Angola – Processos Políticos da Luta pela Independência*, 2ª ed., Coimbra, 2011

MELO, HELENA PEREIRA DE

- *Manual de Biodireito*, Coimbra, 2008

MENDES, JOÃO DE CASTRO

- *História do Direito Romano*, Lisboa, 1958
- *Direitos, liberdades e garantias – alguns aspetos*, in AAVV, ESC, I, Lisboa, 1977
- *Direito Comparado*, Lisboa, 1982-1983
- *Direito Processual Civil*, I, Lisboa, 1986
- *Introdução ao Estudo do Direito*, 3ª ed., Lisboa, 2010

MENDONÇA, JOSÉ JÚNIOR FLORENTINO DOS SANTOS

- *A abertura do Direito Constitucional Brasileiro ao Constitucionalismo Português*, in ReDiP, Ano I, nº 1, Lisboa, janeiro/junho de 2009

MIGUEL, JORGE

- *Curso de Direito Constitucional*, 2ª ed., São Paulo, 1995

MIRANDA, JORGE

- *Contributo para uma Teoria da Inconstitucionalidade*, Lisboa, 1968
- *Sobre a noção de povo em Direito Constitucional*, in AAVV, *Estudos de Direito Público em honra do Professor Marcello Caetano*, Lisboa, 1973
- *A Constituição de 1976*, Lisboa, 1978
- *Direito Constitucional*, in Pol., II, Lisboa, 1984
- *Autorizações legislativas*, in RDP, I, nº 2, maio de 1986
- *Direito Constitucional*, in DJAP, IV, Lisboa, 1991



- 
- *Ciência Política – formas de governo*, Lisboa, 1992
  - *Manual de Direito Constitucional*, IV, 3ª ed., Coimbra, 2000
  - *Manual de Direito Constitucional*, VI, Coimbra, 2001
  - *Manual de Direito Constitucional*, I, 7ª ed., Coimbra, 2003
  - *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*, Lisboa, 2003
  - *Manual de Direito Constitucional*, II, 5ª ed., Coimbra, 2003
  - *Manual de Direito Constitucional*, III, 5ª ed., Coimbra, 2004
  - *Manual de Direito Constitucional*, V, 3ª ed., Coimbra, 2004
  - *Curso de Direito Internacional Público*, 2ª ed., Cascais, 2004
  - *Manual de Direito Constitucional*, VII, Coimbra, 2007
  - *Em vez do Código Civil, uma lei sobre leis*, in AAVV, *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, I, Coimbra, 2008
  - *A Constituição de Angola de 2010*, in OD, ano 142º ano, 2010, I
  - MIRANDA, JORGE/GOUVEIA, JORGE BACELAR
    - *A duração da patente no Acordo do TRIPS e no novo Código da Propriedade Industrial à luz da Constituição Portuguesa*, in ROA, ano 57, I, janeiro de 1997
  - MIRANDA, YARA
    - *Autorização legislativa*, in DJAP, 3º sup., Lisboa, 2007
  - MOCO, MARCOLINO
    - *Direitos Humanos e seus mecanismos de proteção*, Coimbra, 2010
  - MODUGNO, FRANCO
    - *L'invalidità della legge*, Milano, 1970
  - MONTESQUIEU, CHARLES SECONDAT DE
    - *De l'esprit des lois*, I, Paris, 1979
  - MORAES, ALEXANDRE DE
    - *Direito Constitucional*, 16ª ed., São Paulo, 2004
  - MOREIRA, VITAL
    - *Economia e Constituição*, 2ª ed., Coimbra, 1979
    - *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, 1997
    - *A metamorfose da “Constituição económica”*, in AAVV, *30 Anos da Constituição Portuguesa* (org. de JORGE BACELAR GOUVEIA et alii), Lisboa, 2006
    - v. CANOTILHO, J. J. GOMES
  - MORELLI, GERARDO
    - *La sospensione dei diritti fondamentali nello Stato Moderno*, Milano, 1966
  - MORTATI, COSTANTINO
    - *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in RTDP, 1952
    - *Costituzione (dottrine generali)*, in ED, XI, Milano, 1962
    - *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II, 9ª ed., Padova, 1976
    - *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, 10ª ed., Padova, 1991
  - MÜLLER, JÖRG PAUL
    - *Éléments pour une théorie suisse des droits fondamentaux*, Berne, 1983
  - MÜNCH, INGO VON
    - *Staatsrecht*, 5ª ed., 1, Stuttgart/Berlin/Köln, 1993

NADAIS, ANTÓNIO

- *Eleição*, in DJAP, IV, Lisboa, 1991

NADALES, ANTONIO J. PORRAS

- *Introducción a una Teoría de Estado Post-social*, Barcelona, 1988

NASCIMENTO, ANTÓNIO BAIÃO DO

- *Do concurso de normas*, Lisboa, 1971

NETO, ANTÓNIO ALBERTO

- *Instituições políticas e sistemas constitucionais nos países africanos de expressão portuguesa*, Luanda, 2003

NETO, LUÍSA

- *Trajeto de independência e consolidação da estrutura estadual nos países africanos de língua oficial portuguesa*, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha*, Coimbra, 2005

NEVES, A. CASTANHEIRA

- *A revolução e o Direito – a situação de crise e o sentido do direito no atual processo revolucionário*, Lisboa, 1976

NOHLEN, DIETER

- *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2ª ed., Cidade do México, 1998

NUNES, ELISA RANGEL

- v. ARAÚJO, RAUL

OCTÁVIO, EDUARDO FILOMENO BARBER LEIRO

- *O papel do SINSE como órgão de Inteligência e de Segurança de Estado*, in RInIS, nº 4, Novembro de 2013

ÖHLINGER, THEO

- *Verfassungsrecht*, 2ª ed., Wien, 1995

OLIVEIRA, FERNANDO

- *O sangue e o solo da cidadania: jus soli ou jus sanguinis?*, in RFDUAN, Luanda, nº 1 de 2001

OLIVEIRA, FILIPE FALCÃO

- *Direito Público Guineense*, Coimbra, 2005

OLIVEIRA, JOAQUIM DIAS MARQUES DE

- *Aspectos da delimitação das fronteiras de Angola*, Coimbra, 1999

OTERO, PAULO

- *Declaração Universal dos Direitos do Homem e Constituição: a inconstitucionalidade de normas inconstitucionais?*, in OD, 122º, III-IV, julho-dezembro de 1990
- *O poder de substituição em Direito Administrativo*, II, Lisboa, 1986
- *O desenvolvimento de leis de bases pelo Governo*, Lisboa, 1997
- *Direitos históricos e não tipicidade pretérita dos direitos fundamentais*, in AAVV, *75 anos da Coimbra Editora*, Coimbra, 1998
- *Lições de Introdução ao Estudo do Direito*, I, 1º t., Lisboa, 1998
- *Personalidade e identidade pessoal e genética do ser humano: um perfil constitucional da Bioética*, Coimbra, 1999

- 
- *Direito da Vida – Relatório sobre o Programa, Conteúdos e Métodos de Ensino*, Coimbra, 2004
  - *A renúncia do Presidente da República*, Coimbra, 2004
  - *Instituições Políticas e Constitucionais*, I, Coimbra, 2007
  - NETO, ANTÓNIO PITRA
    - *Apontamentos sobre matérias de Direito Administrativo*, Luanda, 2011
  - NUNES, ELISA RANGEL
    - *Elementos de Direito Comparado para o estudo das Finanças Municipais em Angola*, Luanda, 2011
    - *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, 3ª ed., Luanda, 2011
    - *Orçamento do Estado – contribuições para a transparência orçamental em Angola*, Luanda, 2011
    - *Direito Financeiro*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014
  - PACHECO, FERNANDO
    - *A terra no contexto da reconstrução e da democratização em Angola*, in AAVV, *Sociedade e Estado em construção: desafios do Direito e da Democracia em Angola* (orgs. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e JOSÉ OCTÁVIO SERRA VAN DÚNEM), Coimbra, 2012
  - PAHULA, OVÍDIO
    - *A Evolução da Constituição Económica Angolana*, Luanda, 2010
  - PALMA, CLOTILDE CELORICO
    - *O Imposto de Consumo em Angola*, Coimbra, 2014
  - PALMA, FERNANDA
    - *O legislador negativo e o intérprete da Constituição*, in OD, ano 140º, 2008, III
  - PELLET, ALAIN
    - v. DINH, NGUYEN QUOC
  - PEREIRA, ANDRÉ GONÇALVES / QUADROS, FAUSTO DE
    - *Manual de Direito Internacional Público*, 3ª ed., Coimbra, 1993
  - PEREIRA, RODOLFO VIANA
    - *Direito Constitucional Democrático – Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade*, Rio de Janeiro, 2008
  - PEREIRA, VIRGÍLIO DE FONTES
    - *A participação procedimental e o ambiente*, in RLAD, I, Lisboa, 1997
  - PÉREZ, JESÚS GONZÁLEZ
    - *La dignidad de la persona*, Madrid, 1986
  - PERNTHALER, PETER
    - *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, 2ª ed., Wien/New York, 1966
  - PIÇARRA, NUNO
    - *A separação de poderes na Constituição – alguns aspetos*, in NDAC, Lisboa, 1986
    - *Separação de poderes*, in Pol., V, Lisboa, 1987
    - *A evolução do sistema de garantia da Constituição em Cabo Verde*, in DeC, ano VII, nº 22, Praia, 2005

PINNA, PIETRO

- *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988

PINTO, CARLOS ALBERTO DA MOTA

- *Teoria Geral do Direito Civil* (atualizada por ANTÓNIO PINTO MONTEIRO e PAULO MOTA PINTO), 4ª ed., Coimbra, 2005

PINTO, JOÃO

- *O sistema eleitoral angolano*, in RFDUAN, Luanda, nº 12 de 2012

PINTO, RICARDO LEITE

- *Referendo local e descentralização política*, coimbra, 1984
- v. CORREIA, JOSÉ MATOS

PIRES, FRANCISCO LUCAS

- *O problema da Constituição*, Coimbra, 1970

PIRES, RITA CALÇADA

- *Da supremacia funcional da lei parlamentar – contributo para a sistematização da Teoria Geral da Lei no sistema de fontes do Direito Constitucional Português*, in AAVV, *Estudos de Direito Público* (coord. de JOÃO CAUPERS e JORGE BACELAR GOUVEIA), Lisboa, 2005

POULSON, LAZARINO

- v. FEIJÓ, CARLOS

PROENÇA, JOÃO JOSÉ GONÇALVES DE

- *Relevância do Direito Matrimonial Canónico no Ordenamento Estadual*, Coimbra, 1955

QUADROS, FAUSTO DE

- *A descentralização das funções do Estado nas províncias ultramarinas portuguesas*, Braga, 1971
- v. PEREIRA, ANDRÉ GONÇALVES

QUADROS, FAUSTO DE/GOUVEIA, JORGE BACELAR

- *As relações externas de Portugal – aspetos jurídico-políticos*, Lisboa, 2001

QUEIRÓ, AFONSO RODRIGUES

- *Lições de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 1976
- *Descentralização*, in DJAP, III, 2ª ed., Lisboa, 1990
- *Desconcentração*, in DJAP, III, 2ª ed., Lisboa, 1990

QUEIROZ, CRISTINA M. M.

- *Os atos políticos no Estado de Direito – o problema do controle jurídico do poder*, Coimbra, 1990

RADBRUCH, GUSTAV

- *Filosofia do Direito*, 6ª ed., Coimbra, 1979

RAMOS, GRANDÃO

- *Direito Penal*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014
- v. RODRIGUES, ORLANDO

RANGEL, ELISA

- *Finanças Locais em Angola – conceitos básicos e elementos essenciais para o sistema financeiro das futuras autarquias locais*, in RFDUAN, Luanda, nº 3 de 2003

- 
- *O Orçamento do Estado na Nova Constituição Financeira Angolana*, in RFDUAN, Luanda, nº 11 de 2012
  - *A crise financeira e económica mundial e a crise económica e social angolana*, in ReDiLP, ano I, nº 2 de 2013
- RAPOSO, VERA LÚCIA CARAPETO
- *O Poder de Eva – o princípio da igualdade no âmbito dos direitos políticos; problemas suscitados pela discriminação positiva*, Coimbra, 2004
- RAWLS, JOHN
- *Uma Teoria da Justiça*, Brasília, 1981
- REALE, MIGUEL
- *Lições Preliminares de Direito*, 10ª ed., Coimbra, 1982
  - *Teoria Tridimensional do Direito, Teoria da Justiça, Fontes e Modelos do Direito*, Lisboa, 2003
- ROCHA, CARMEN LÚCIA
- *O princípio constitucional da igualdade*, Belo Horizonte, 2004
- ROCHA, JOAQUIM FREITAS DA
- *Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos*, Coimbra, 2008
- RODRIGUES, LUÍS BARBOSA
- *O referendo português a nível nacional*, Coimbra, 1994
  - *A transição constitucional guineense*, Lisboa, 1995
- RODRIGUES, ORLANDO/RAMOS, GRANDÃO
- *Código Penal anotado*, Luanda, s.d.
- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES
- *O Contrato Social*, Mem Martins, 1981
- ROYO, JAVIER PÉREZ
- *La reforma de la Constitución*, Madrid, 1987
- RUDOLF, WALTER
- v. ARNDT, HANS-WOLFGANG
- RUFFÍA, PAOLO BISCARETTI DI
- *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato*, 6ª ed., Milano, 1988
  - *Diritto Costituzionale – Istituzioni di Diritto Pubblico*, 15ª ed., Napoli, 1989
- RUSSOMANO, NAILÊ
- *Influências da Constituição da República Portuguesa de 1976 na Constituição brasileira de 1988 – da defesa do consumidor*, in AAVV, PC, I, Coimbra, 1996
- SAMBO, JOSÉ EDUARDO
- *Os princípios processuais do Tribunal Penal Internacional*, in ReDiLP, ano I, nº 1 de 2013
  - *Estratégia de Aperfeiçoamento do Sistema Judiciário da República de Angola*, in AAVV, Ciências Policiais – trabalhos de doutoramento (coord. de CARLOS BURITY DA SILVA), Luanda, 2013
- SANCHES, J. L. SALDANHA/GAMA, JOÃO TABORDA DA
- *Manual de Direito Fiscal Angolano*, Coimbra, 2010

SANTOS, ANTÓNIO CARLOS DOS

- *O Direito Económico Angolano (1975-1989): evolução e perspectivas*, in EE, vol. X, nº 3, Abril-Junho de 1990

SANTOS, JOSÉ ALBERTO LOUREIRO DOS

- *Reflexões sobre Estratégia – Temas de Segurança e Defesa*, Mem Martins, 2000
- *Segurança e Defesa na viragem do Milénio*, II, Mem Martins, 2001

SANTOS, JOSÉ REIS

- *Entre o Futuro e a Assembleia: considerações sobre o Sistema Político Angolano*, in AAVV, *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa* (org. de Marina Costa Lobo e Octávio Amorim Neto), Lisboa, 2009

SANTOS, ONOFRE DOS

- *Direito Constitucional*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014

SARAIVA, JOSÉ HERMANO

- *Lições de Introdução ao Direito*, Lisboa, 1962-1963

SARLET, INGO WOLFGANG

- *A eficácia dos direitos fundamentais*, 9ª ed., Porto Alegre, 2007

SARTORI, GIOVANNI

- *Elementi de Teoria Politica*, 2ª ed., Bologna, 1990

SCHMITT, CARL

- *La defensa de la Constitución*, Madrid, 1983
- *Théorie de la Constitution*, Paris, 1993

SEBASTIÃO, LUZIA BEBIANA DE ALMEIDA

- *Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de norma penal revogada*, in RFDUAN, Luanda, nº 13 de 2013

SEGADO, FRANCISCO FERNÁNDEZ

- *El estado de excepción en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, 1978
- *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, in AAVV, *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context* (ed. FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO), Madrid, 2003

SEIBERT, GERHARD

- *Camaradas, Clientes e Compadres – Colonialismo, Socialismo e Democratização em São Tomé e Príncipe*, Lisboa, 2002

SERRA, CARLOS MANUEL

- *Estado, Pluralismo Jurídico e Recursos Naturais*, Lisboa, 2013

SIERVO, UGO DE

- v. BARILE, PAOLO

SIEYÈS, EMMANUEL

- *Qué es el Tercer Estado? – ensaio sobre los privilegios*, Barcelona, 1989

SILVA, ANTÓNIO E. DUARTE

- *O Constitucionalismo da Guiné-Bissau (1973-2005)*, in DeC, Ano VIII, nº 25/26, Praia, 2006-2007

SILVA, CARLOS BURITY DA

- *A necessidade da revisão do Código Civil Angolano – princípios estruturantes e eixos fundamentais da reforma*, in ReDiLP, ano I, nº 2 de 2013

SILVA, CRISTINA NOGUEIRA DA

- «Missão civilizacional» e codificação de usos e costumes na doutrina colonial portuguesa (séculos XIX-XX), in *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 33-34 (2004-2005), Milano, 2005

SILVA, GERMANO MARQUES DA

- *Direito Penal Português*, I, Lisboa/São Paulo, 1997

SILVA, HELENA RESENDE DA

- *Direito – as melhores citações*, Braga, 2004

SILVA, JOSÉ AFONSO DA

- *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 20ª ed., São Paulo, 2002

SILVA, MÁRIO RAMOS PEREIRA

- *O regime dos direitos sociais na Constituição Cabo-Verdiana de 1992*, Coimbra, 2004

SILVA, NUNO J. ESPINOSA GOMES DA

- *História do Direito Português – fontes de Direito*, 3ª ed., Lisboa, 2000

SILVA, VIRGÍLIO AFONSO DA

- *A Constitucionalização do Direito – os direitos fundamentais nas relações entre particulares*, São Paulo, 2008

SIMANGO, AMÉRICO

- *Introdução à Constituição Moçambicana*, Lisboa, 1999

SOARES, ROGÉRIO EHRHARDT

- *Direito Público e Sociedade Técnica*, Coimbra, 1969
- *O conceito ocidental de Constituição*, in RLJ, ano 119º, 1986, nº 3743 e nº 3744
- *Constituição*, in DJAP, II, 2ª ed., Lisboa, 1990

SOLANO, EVARISTO

- *Direitos Reais*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014

SOUSA, JOSÉ FERREIRA MARNOCO E

- *Direito Político – Poderes do Estado – sua organização segundo a Ciência Política e o Direito Constitucional Português*, Coimbra, 1910

SOUSA, MARCELO REBELO DE

- *Direito Constitucional I – Introdução à Teoria da Constituição*, Braga, 1979
- *Os partidos políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983
- *Direito Constitucional I – Relatório*, Lisboa, 1986
- *Partidos políticos – Ciência Política e Direito*, in Pol., IV, Lisboa, 1986
- *O valor jurídico do ato inconstitucional*, I, Lisboa, 1988
- *Ciência Política – conceitos e métodos*, Coimbra, 1989
- *A Constituição e os partidos políticos*, in AAVV, PSCP, Lisboa, 1989
- *Estado*, in DJAP, IV, Lisboa, 1991
- *Constituição da República Portuguesa e Legislação Complementar*, Lisboa, 1992
- *Lições de Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1999

SOUSA, MARCELO REBELO DE/MATOS, ANDRÉ SALGADO DE

- *Direito Administrativo Geral*, I, Lisboa, 2004

SOUSA, NUNO E

- *A liberdade de imprensa*, Coimbra, 1984

STERN, KLAUS

- *Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana*, Madrid, 1987
- *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, III/1, München, 1988

TEIXEIRA, CARLOS

- *Administração e Governação Local em Angola*, in RFDUAN, Luanda, nº 11 de 2012
- *A intervenção do Estado na economia em Angola*, in RFDUAN, Luanda, nº 12 de 2012
- *Direito Angolano do Ordenamento do Território e do Urbanismo*, Coimbra, 2013
- *O ensino do Direito e profissões forenses no contexto do Processo de Bolonha*, in AAVV, *III Congresso do Direito de Língua Portuguesa* (org. de JORGE BACELAR GOUVEIA *et alii*), Coimbra, 2014
- *Direito Administrativo*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014

TELES, MIGUEL GALVÃO

- *Eficácia dos tratados na ordem jurídica portuguesa – condições, termos e limites*, in CTF, nº 106, 1967
- *Direito Constitucional – Sumários Desenvolvidos*, 1ª ed., Lisboa, 1970
- *Estado de Direito*, in Pol., II, Lisboa, 1984
- *A revolução portuguesa e a teoria das fontes de Direito*, in AAVV, PSPC, Lisboa, 1989
- *Timor-Leste*, in DJAP, 2º sup., Lisboa, 2001

TELLES, INOCÊNCIO GALVÃO

- *Introdução ao Estudo do Direito*, I, 11ª ed., Coimbra, 1999

TERRÉ, FRANÇOIS

- *Introduction Générale au Droit*, Paris, 1991

THOMASHAUSEN, ANDRÉ

- *O desenvolvimento, contexto e apreço da Constituição de Angola de 2010*, in AAVV, *Estudos de homenagem ao Professor Jorge Miranda*, I, Coimbra, 2010

TOURAINÉ, ALAIN

- *O que é a Democracia*, 2ª ed., Petrópolis, 1996

TOURNEAU, DOMINIQUE LE

- *O Direito da Igreja – Iniciação ao Direito Canónico*, Lisboa, 1998

URBANO, MARIA BENEDITA PIRES

- *O referendo*, Coimbra, 1998

VALLE, JAIME

- *A participação do Governo no exercício da função legislativa*, Coimbra, 2004

VASCONCELOS, PEDRO BACELAR DE

- *Entre os factos e o Direito: dimensões constituintes na transição política angolana*, in SI, t. LVI, nº 311, julho/setembro de 2007



VAZ, MANUEL AFONSO

- *Lei e reserva de lei – causa da lei na Constituição Portuguesa de 1976*, Porto, 1992

VECCHIO, GIORGIO DEL

- *Lições de Filosofia do Direito*, 5ª ed., Coimbra, 1979

VEGA, PEDRO DE

- *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1995

VEIGA, MAURO MOTA

- *Direito Processual Civil*, in AAVV, *Direito de Angola* (coord. de ELISA RANGEL NUNES e JORGE BACELAR GOUVEIA), Luanda, 2014

VELOSO, JOSÉ ANTÓNIO

- *Concurso e conflito de normas*, in DJ, vol. XVII, 2003

VENTURA, ANTÓNIO JOSÉ

- *Da independência do Poder Judicial na Constituição da República de Angola – subsídios para a compreensão*, Coimbra, 2010

VERGOTTINI, GIUSEPPE DE

- *Diritto Costituzionale Comparato*, 3ª ed., Padova, 1991

VICENTE, DÁRIO MOURA

- *Unidade e diversidade nos atuais sistemas jurídicos africanos*, in AAVV, *Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles: 90 anos – Homenagem da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, 2007
- *Direito Comparado*, I, Coimbra, 2010

VIEGAS, FÁTIMA

- *Igrejas e conflitos em Angola*, in AAVV, *Sociedade e Estado em construção: desafios do Direito e da Democracia em Angola* (orgs. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e JOSÉ OCTÁVIO SERRA VAN DÚNEM), Coimbra, 2012

VIEIRA, JOSÉ ALBERTO

- *Direitos Reais de Angola*, Coimbra, 2013

VILLALÓN, PEDRO CRUZ

- *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, 1984

WALTER, ROBERT/MAYER, HEINZ

- *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 8ª ed., Wien, 1996

WEBBA, MIHAELA NETO

- v. HILÁRIO, CARLOS ESTEVES

WITTGENSTEIN, LUDWIG

- *Tratado Lógico-Filosófico – Investigações Filosóficas*, 3ª ed., Lisboa, 2002

ZAGREBELSKY, GUSTAVO

- *Manuale di Diritto Costituzionale – il sistema delle fonti del Diritto*, I, Torino, 1987

ZIPPELIUS, REINHOLD

- *Teoria Geral do Estado*, 3ª ed., Lisboa, 1997

– v. MAUNZ, THEODOR

ZWEIGERT, KONRAD/KÖTZ, HEIN

- *An Introduction to Comparative Law*, 2ª ed., Oxford, 1992



# ÍNDICE GERAL

PREFÁCIO	7
NOTA PRÉVIA	9
PLANO	11
ORIENTAÇÕES DE LEITURA	13

## I PARTE GERAL

### CAPÍTULO I DIREITO CONSTITUCIONAL

§ 1º	O DIREITO CONSTITUCIONAL NA ENCICLOPÉDIA JURÍDICA	
1.	O conceito de Direito Constitucional; terminologia	23
2.	As divisões do Direito Constitucional	26
3.	As características do Direito Constitucional	29
4.	As relações do Direito Constitucional com os ramos do Direito	35
§ 2º	O DIREITO CONSTITUCIONAL NA CIÊNCIA DO DIREITO	
5.	A Ciência do Direito Constitucional	40
6.	O pensamento científico no Direito Constitucional	42
7.	As Ciências Afins e Auxiliares	44
8.	O ensino do Direito Constitucional em Angola	47
9.	Os elementos de estudo	49
10.	A sistematização da obra	52

## CAPÍTULO II

### CONSTITUCIONALISMO

§ 3º	O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO	
11.	O tempo atual da Idade Contemporânea	57
12.	O Constitucionalismo Liberal do século XIX	62
13.	O Constitucionalismo Democrático e Social do século XX	65
§ 4º	O CONSTITUCIONALISMO DE LÍNGUA PORTUGUESA	
14.	O Direito Constitucional Comparado de Língua Portuguesa	69
15.	A grelha comparatística do Direito Constitucional de Língua Portuguesa	71
16.	Os Nove Direitos Constitucionais de Língua Portuguesa	73
17.	Existe um modelo de Direito Constitucional Global de Língua Portuguesa?	74
18.	A primeira vaga: a Constituição Portuguesa de 1976	76
19.	A segunda vaga: a Constituição Brasileira de 1988	77
20.	A terceira vaga: as Constituições dos Estados Africanos Lusófonos na II República	82
21.	A quarta vaga: a Constituição de Timor-Leste de 2002	86
§ 5º	O CONSTITUCIONALISMO AFRICANO DE LÍNGUA PORTUGUESA	
22.	Descrição breve dos Direitos Constitucionais Africanos Lusófonos	91
23.	A caracterização político-constitucional geral	95
§ 6º	O CONSTITUCIONALISMO ANGOLANO	
24.	Periodificação da evolução histórico-política de Angola	99
25.	A época colonial portuguesa (1482-1974)	100
26.	A Revolução dos Cravos de 25 de Abril de 1974 e o processo da independência de Angola (1974-1975)	105
27.	A Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1975, as suas revisões e a I República (1975-1991)	109
28.	O início da transição democrática e a Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1991 (1991-1992)	114
29.	A Lei Constitucional da República de Angola de 1992 e as suas revisões (1992-2010)	118
30.	A Constituição da República de Angola de 2010 (2010-....): II ou III República?	122

### CAPÍTULO III ESTADO

§ 7º	O ESTADO COMO ENTIDADE JURÍDICO-PÚBLICA	
31.	O sentido de Estado em geral	129
32.	O elemento humano – o povo	133
33.	O elemento funcional – a soberania	136
34.	O elemento espacial – o território	140
§ 8º	A CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE ANGOLA	
35.	O Estado de Angola	148
36.	Os cidadãos angolanos	151
37.	O poder público soberano angolano	155
38.	O território angolano	158

### CAPÍTULO IV CONSTITUIÇÃO

§ 9º	A CONSTITUIÇÃO COMO <i>LEX FUNDAMENTALIS</i>	
39.	Sentido geral e modalidades de Constituição	163
40.	A Constituição como lei estadual	169
41.	A Constituição como ato jurídico-público supremo	170
42.	A Constituição como núcleo do Ordenamento Jurídico	171
43.	O problema da delimitação da Constituição material	174
44.	A Constituição como código jurídico	179
45.	A mitigada relevância do costume constitucional	181
46.	A limitação prática da jurisprudência constitucional	185
§ 10º	O PODER CONSTITUINTE	
47.	Poder constituinte e nascimento da Constituição	189
48.	Os traços do poder constituinte	191
49.	Manifestações típicas do poder constituinte	193
§ 11º	A CONSTITUIÇÃO DE ANGOLA DE 2010	
50.	A formação do novo texto constitucional depois de eleições gerais	196
51.	A fiscalização preventiva necessária e o Acórdão nº 111/2010 do Tribunal Constitucional	198

52.	Estrutura do articulado constitucional e influências recebidas	200
53.	A nova Constituição da República de Angola de 2010 e o respeito pelos limites materiais constituintes	203
54.	O Direito Constitucional Extravagante material e formal	205

## II PARTE ESPECIAL

### CAPÍTULO V PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

#### § 12º O PRINCÍPIO DO ESTADO DE DIREITO

55.	A “luta” liberal pelo Estado de Direito e a sua atual afirmação multidimensional	211
56.	Angola como Estado de Direito e os seus princípios	214
57.	O princípio da dignidade da pessoa humana	217
58.	O princípio da juridicidade e da constitucionalidade	222
59.	O princípio da separação de poderes	224
60.	O princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança	230
61.	O princípio da igualdade	235
62.	O princípio da proporcionalidade	237

#### § 13º O PRINCÍPIO DO ESTADO REPUBLICANO

63.	A forma institucional de governo em geral	240
64.	As formas monárquicas de governo	243
65.	As formas republicanas de governo	246
66.	A democraticidade e a temporariedade dos cargos públicos em Angola	247

#### § 14º O PRINCÍPIO DO ESTADO LAICO

67.	As relações entre o Direito, o Estado e a Religião	249
68.	A laicidade cooperativa em Angola	252

#### § 15º O PRINCÍPIO DO ESTADO DEMOCRÁTICO

69.	A forma política de governo em geral	256
70.	As formas ditatoriais de governo	257
71.	As formas democráticas de governo	259

72.	Angola como Estado Democrático	262
73.	A democracia representativa e a eleição	266
74.	As linhas principais do Direito Eleitoral Angolano	271
75.	A democracia semidireta e o referendo	276
76.	Os elementos fundamentais do Direito Referendário Angolano	279
77.	A democracia participativa e os partidos políticos	282
78.	O Direito dos Partidos Políticos em Angola	292

## CAPÍTULO VI

### DIREITOS E DEVERES FUNDAMENTAIS

#### § 16º A IMPORTÂNCIA CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

79.	A proteção constitucional da pessoa pelos direitos fundamentais	299
80.	A configuração conceptual dos direitos fundamentais	301
81.	Classificações e figuras afins dos direitos fundamentais	303
82.	A evolução dos direitos fundamentais	306

#### § 17º O SISTEMA ANGOLANO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

83.	A conceção pluralista dos direitos fundamentais	311
84.	A força constitucional dos direitos fundamentais	315
85.	A consagração tipológica dos direitos fundamentais	319
86.	Os direitos, liberdades e garantias e os direitos económicos, sociais e culturais	320

#### § 18º O REGIME GERAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

87.	A atribuição subjetiva: universalidade e igualdade	324
88.	O exercício jurídico: regulação e limites	328
89.	A tutela efetiva: jurisdicional e não jurisdicional	336

#### § 19º O REGIME ESPECIAL DOS DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

90.	O sentido do regime especial	340
91.	A aplicabilidade infraconstitucional direta e imediata	341
92.	A vinculação das entidades públicas e privadas	343
93.	A restrição infraconstitucional	348
94.	A suspensão em estado de exceção	354

## CAPÍTULO VII

### ORGANIZAÇÃO ECONÓMICA, FINANCEIRA E FISCAL

§ 20º O PRINCÍPIO DO ESTADO SOCIAL	
95. Os fins do Estado e o princípio social	361
96. Angola como Estado Social	363
§ 21º A ORDEM SOCIAL	
97. O princípio da igualdade social	367
98. Os direitos e deveres económicos, sociais e culturais	372
§ 22º A ORDEM ECONÓMICA, FINANCEIRA E FISCAL	
99. A relevância constitucional da economia	376
100. A Constituição Económica e a economia social de mercado	378
101. A Constituição Financeira e a Constituição Fiscal	381

## CAPÍTULO VIII

### ORGANIZAÇÃO DO PODER DO ESTADO

§ 23º PESSOAS E ÓRGÃOS JURÍDICO-PÚBLICOS	
102. O poder público e as suas estruturas decisórias	385
103. Modalidades de órgãos públicos	388
104. Os órgãos colegiais em especial	390
105. Modos de designação dos titulares	392
§ 24º A ESTRUTURA DO PODER DO ESTADO EM ANGOLA	
106. Órgãos de soberania, órgãos do Estado e órgãos constitucionais	395
107. O sistema de governo angolano	397
§ 25º PODER EXECUTIVO	
108. O Presidente da República	402
109. Estatuto, eleição e mandato	404
110. Responsabilidade, auto-demissão e vacatura	406
111. As diversas competências	408
112. O Vice-Presidente da República	413
113. Outros órgãos auxiliares; o Conselho de Ministros	414



---

114. O estatuto dos Ministros de Estado, Ministros, Secretários de Estado e Vice-Ministros	419
§ 26º PODER LEGISLATIVO	
115. A Assembleia Nacional	422
116. Natureza, composição e eleição	424
117. Mandato e estatuto dos Deputados	425
118. Organização e funcionamento	428
119. A diversidade das competências	431
§ 27º PODER JUDICIAL	
120. Aspetos gerais	435
121. Os Tribunais	438
122. O Tribunal Constitucional	440
123. O Ministério Público	442
124. Magistrados Judiciais e Magistrados do Ministério Público	444
125. Instituições essenciais à Justiça	446
§ 28º FUNÇÕES E ATOS JURÍDICO-PÚBLICOS	
126. O quadro geral das funções e dos atos jurídico-públicos	450
127. A função constitucional e os atos constitucionais	452
128. A função legislativa e os atos legislativos	454
129. A função política e os atos políticos	455
130. A função administrativa e os atos administrativos	456
131. A função jurisdicional e os atos jurisdicionais	457
§ 29º A FUNÇÃO LEGISLATIVA E OS ATOS LEGISLATIVOS EM ESPECIAL	
132. A função legislativa	458
133. A reserva de lei e a competência legislativa	461
134. Os atos legislativos	466
135. As autorizações legislativas	467
136. A apreciação parlamentar de atos legislativos autorizados	472
137. A apreciação parlamentar de atos legislativos provisórios	475
§ 30º O PROCEDIMENTO LEGISLATIVO	
138. A ideia de procedimento legislativo	477
139. Fases e tipos do procedimento legislativo parlamentar; a urgência legislativa	479

140. A fase da iniciativa	483
141. A fase da instrução	486
142. A fase da aprovação	487
143. A fase da promulgação	489
144. A fase da eficácia	490
§ 31º O PROBLEMA DAS FONTES DE DIREITO	
145. O sentido geral das fontes de Direito	492
146. A obsoleta resposta tradicional: as fontes de Direito no Código Civil	495
147. A nova resposta constitucional: a Constituição como norma normarum	499
§ 32º AS FONTES DE DIREITO JURÍDICO-PÚBLICAS	
148. A amplitude da lei como fonte geral de Direito	503
149. As fontes constitucionais: a Constituição e os atos constitucionais	504
150. As fontes externas: o Direito Internacional	505
151. As fontes ordinárias: o Direito Legal e afim	507
152. As fontes administrativas: o Direito Regulamentar	508
§ 33º OUTRAS FONTES DE DIREITO	
153. A relevância independente e direta do costume como fonte geral de Direito	510
154. A limitação da jurisprudência como fonte geral de Direito	515
§ 34º AS RELAÇÕES ENTRE ATOS JURÍDICO-PÚBLICOS E FONTES DE DIREITO	
155. As relações entre atos jurídico-públicos e fontes de Direito; as relações antinómicas em especial	518
156. Os critérios de resolução das relações antinómicas	520
157. A hierarquia dos atos jurídico-públicos e das fontes de Direito	524
158. O valor reforçado dos atos jurídico-públicos	525
CAPÍTULO IX	
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
§ 35º A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
159. O estatuto constitucional da Administração Pública	527

---

160. Função administrativa e Administração Pública	528
161. A estrutura geral da Administração Pública	530
162. A Administração Local do Estado em especial	532
163. Os princípios retores da atividade administrativa	537
164. Os direitos e as garantias dos Administrados	539
§ 36º A SEGURANÇA NACIONAL	
165. O Estado Pós-Social e as sociedades de risco	541
166. A Segurança como fim do Estado	543
167. A conceção integrada da Segurança Nacional em Angola	546
§ 37º A SEGURANÇA NACIONAL E OS SEUS PILARES	
168. A Segurança Nacional na Constituição: objetivos e fundamentos	550
169. A Segurança Nacional no Direito Legal: a Lei de Segurança Nacional	551
170. A Defesa Nacional e as Forças Armadas	552
171. A Ordem Interna e as Forças Policiais	555
172. A Segurança do Estado e os Órgãos e Serviços de Inteligência	557
CAPÍTULO X	
PODER LOCAL	
§ 38º ASPETOS GERAIS	
173. A forma unitária de Estado e a repartição vertical dos poderes públicos	561
174. Angola como Estado unitário administrativamente descentralizado	564
175. Poder Local e Autonomia Local	565
§ 39º AUTARQUIAS LOCAIS	
176. A delimitação das Autarquias Locais	568
177. A estrutura orgânica das Autarquias Locais	570
§ 40º INSTITUIÇÕES DO PODER TRADICIONAL	
178. O reconhecimento constitucional do Poder Tradicional	572
179. Atribuições, competências e organização das Instituições do Poder Tradicional	574

## CAPÍTULO XI

### GARANTIAS DA CONSTITUIÇÃO E CONTROLO DA CONSTITUCIONALIDADE

§ 41º	A GARANTIA DA CONSTITUIÇÃO EM GERAL	
180.	A importância da defesa da Constituição	577
181.	A inconstitucionalidade dos atos jurídico-públicos	580
182.	Os desvalores dos atos inconstitucionais	584
183.	A responsabilidade por atos inconstitucionais	587
§ 42º	A FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE	
184.	A lógica da fiscalização da constitucionalidade dos atos jurídico-públicos	592
185.	Os principais modelos de fiscalização da constitucionalidade	594
186.	A fiscalização da constitucionalidade no Direito Constitucional Angolano	597
187.	Os tópicos essenciais do Direito Constitucional Processual Angolano	601
188.	A fiscalização abstrata preventiva da constitucionalidade	604
189.	A fiscalização concreta sucessiva da constitucionalidade	609
190.	A fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade	614
191.	A fiscalização da inconstitucionalidade por omissão	617
§ 43º	A REVISÃO CONSTITUCIONAL	
192.	As vicissitudes normativo-constitucionais	624
193.	A revisão constitucional	628
194.	Os limites materiais da revisão constitucional	631
195.	A hiper-rigidez da Constituição da República de Angola	635

## CAPÍTULO XII

### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

§ 44º	O DIREITO CONSTITUCIONAL TRANSITÓRIO	
196.	A pluralidade das questões do Direito Constitucional Transitório	641
197.	A aplicação diferenciada do novo Direito Constitucional Organizatório	642

---

§ 45º O NOVO DIREITO CONSTITUCIONAL

E O DIREITO ANTERIOR

198. O Direito Ordinário Anterior e a nova Ordem Constitucional 645

199. O Direito Constitucional anterior e a nova Ordem  
Constitucional 646

BIBLIOGRAFIA 647

ÍNDICE GERAL 675

